

# **II D**voukomorové systémy

Teorie, historie  
a srovnání  
dvoukomorových  
parlamentů

*Jan Kysela*

*Eurolex Bohemia*

## Kapitola druhá

### O komorách prvních a druhých, horních a dolních

O jakých komorách ale vlastně mluvíme jako o „prvních“, o jakých jako o „druhých“ nebo „horních“?

Nejstaršími „parlamenty“ byla poradní shromáždění panovníka, „velké rady“, „kurie“, „stavovské sněmy“, tvořená privilegovanými příslušníky politického národa. Byli to přímí vazalové krále a jiní magnáti zastupující moc světskou a vysocí církevní hodnostáři, reprezentující moc duchovní. To oni ztělesňovali před panovníkem „zemi“. Teprve později se jejich řady rozšířily o drobnou šlechtu (v Anglii „*gentry*“) a ještě později o příslušníky neurozeného stavu. Původní „parlament“ se stal postupně pouze částí parlamentu, jednou z jeho dvou komor, a to zprvu tou významnější, „první“ co do vzniku i prestiže. Rozdělení do dvou komor, tedy dělená reprezentace, souvisí s vysokou stratifikací středověké společnosti, učením o trojím lidu podloženou i teologicky.<sup>60</sup>

S růstem významu onoho neurozeného stavu, což bylo (snad všude) dáno tím, že právě tento stav (vesměs jako jediný) platil daně a chtěl také rozhodovat o jejich použití, neboť „*to co se všech dotýká, má být schvalováno všemi*“, se z „první“ komory stává „druhá“, méně významná, spíše doplňující a brzdicí komoru první. Alespoň fakticky; formálně se začasť na její pravomoci nic nezměnilo: sama nemohla prosadit nic, zabránit však mohla všemu. Proto „*musíme rozlišovat mezi pravomocemi, jimž se horní komory teoreticky těší, a mezi tím, jak jsou schopny jich používat*“, neboť nedemokratický charakter jim ve věku legitimacy vyvozované stále více pouze z voleb více a více zužoval faktické možnosti zásadního střetu s volenými komorami.<sup>61</sup> Druhými se z hlediska měnicího se významu, síly a vlivu tyto komory staly podle svých kompetencí v zákonodárném procesu.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> Patterson, S. C., Mughan, A., 1999, str. 1–2.

<sup>61</sup> Bogdanor, V., 1992, str. 413.

<sup>62</sup> Schefbeck, G., 1997, str. 300.

K. Loewenstein považuje adjektivum „první“ komora za tradiční označení horních komor (viz níže), dnes však přísluší komorám s větším politickým významem, tj. komorám přímo voleným, případně komorám, jimž je odpovědná vláda.<sup>63</sup>

Hans Blom k tomu uvádí, že označení „druhé“ komory vyjadřuje jejich dodatečný charakter, tedy fakt nesamozřejmosti čehosi dodaného ke vždy volené komoře první<sup>64</sup>, jakkoli mohou být vlastně starší než ona. Jelikož komora první zastupuje lid jako celek, otvírá se zde prostor pro různá zdůvodnění dotačně přidané „druhé“ komory.

John Uhr pracuje s tripartití pohledů, když mluví o „dolní sněmovně“ mající blíže k lidu, „první“ komoře co do významu a koenečně „vládní sněmovně“ (*house of government*), kterou odlišuje od reaktivní, brzdící a vyvažující revizní komory (*house of review*).<sup>65</sup>

Tím přecházíme k jinému hledisku, podle něž bývají jako „druhé“ komory charakterizovány ty, které nereprezentují přímo všechny voliče obdařené všeobecným volebním právem, ale jejich územní či zájmová společenství, jednotlivé státy ve federacích apod., tedy ty komory, které jsou méně demokratické, chápeme-li jako demokratické optimum všeobecnou, rovnou a přímou volbu. Podle Schambecka je to, že „druhé komory neslouží zastupování lidu“ dokonce jejich pojmovým znakem<sup>66</sup>; jde nicméně o tvrzení neodpovídající zcela realitě. A tak i v Nizozemsku se setkáme s druhou komorou, byť je tradičně nazývána První komora (to platilo i do zrušení stejnojmenné komory ve Švédsku), jako druhou komoru bychom podle tohoto kritéria mohli klasifikovat Senát Kongresu Spojených států amerických, jenž je přitom v zákonodárství roven Sněmovně reprezentantů a svou konfirmační pravomocí ji dokonce zastihuje.

Pokud jde o terminologické odlišení „horní“ a „dolní“ komora, vztahuje se spíše k období postupné demokratizace a rozšiřujícího

<sup>63</sup> Loewenstein, K., 1969, str. 181.

<sup>64</sup> Blom, H. W., 1992a, str. 20.

<sup>65</sup> Uhr, J., 1999, str. 102.

<sup>66</sup> Schambeck, H., 1997a. Obdobně soudí Schwarz – Liebermann von Wahlendorf – citováno podle Haas, Ch. M., 2000a, str. 2.

se volebního práva než k současnosti. Obojí je spojeno převážně s revolucemi, či obecněji se sociálními a mocenskými změnami v jednotlivých státech (omezujeme se zde na Evropu, Amerika vykazovala dále zmíněná specifika). Ve Velké Británii, resp. tehdejší Anglii, od století sedmnáctého, jinde ve století osmnáctém a devatenáctém, se stále více ekonomicky a společensky prosazovala buržoazie (třetí stav). Kromě individuálního vzestupu jednotlivců (majetek, nobilitace), možného již dříve, se pod vlivem přirozenopravních teorií začaly objevovat požadavky na reprezentaci lidu, celého národa. Středověké rozdělení společnosti na stavy, jimž byly přesně vymezeny úkoly ve společenské dělbě práce, bylo pokládáno za překonané. Třetímu stavu přestalo stačit být ve věcech moci a politiky reprezentován stavy privilegovanými, jakkoli ty začasť vystupovaly coby reprezentace celého politického společenství a nikoli jen partikulárního zájmu.<sup>67</sup> Stavovská shromáždění tam, kde exi-

<sup>67</sup> Jde o „*représentation-figuration*“, tj. organickou reprezentaci jako symbolizaci společenství a jeho obecného zájmu, na rozdíl od „*représentation-délégation*“, tedy zastoupení k hájení dílčích zájmů na základě mandátu (instrukce). S oběma případy se setkáme např. ve Velké Británii. Viz Blom, H. W., 1992a, str. 22, 25 a 27–28. Instrukce poslancům definitivně vyšly z užívání v 17. století; peerové i poslanci nadále zastupovali říši jako celek, přestože jedni nebyli voleni vůbec a druhí jen omezenou skupinou místních notáblů. Obojí typ reprezentace je založen na ztotožnění vůle zastupujícího a zastoupeného, jež se tak v právním smyslu stávají jedinou osobou – viz Jellinek, G., 1906, str. 600, nebo Klokočka, V., 1996, např. str. 136 násl. či 304. Klokočka v této souvislosti píše o zpřítomnění nepřítomného, jenž se však v obou typech reprezentace liší. Veřejnoprávní reprezentaci s primárně volným mandátem a soukromoprávní zastupování s mandátem vázaným odlišuje také C. Schmitt, 1994, str. 26–27 a 97. Podle jeho soudu patří identita vládnoucích a ovládaných, ale i parlamentu a lidu, k charakteristickým rysům demokracie. Pokud jde o fikci reprezentace lidu jako celku parlamentem, opírá ji H. Kelsen o suverenitu lidu, z níž mj. vyplývá zákaz přijímání instrukcí od konkrétních voličů. Moderní parlament tak na rozdíl od stavovských sněmů získává právní nezávislost; stává se skutečnou reprezentací, na rozdíl od delegace. Viz Kelsen, H., 1926, str. 12. Téma reprezentace lidu parlamentem lze uchopit též axiologicky: v intencích Charlese de Montesquieu je hodnotou charakterizující republiky ctnost, jež s sebou nese i schopnost „přetavit“ soukromé zájmy v zájem obecný. Ctnostní nejlepší synové a dcery národa jež tak na základě této schopnosti mohou zastupovat v parlamentu. Viz Pole, J. R., 1992, str. 110.

stovala, či nově ustavené parlamenty (v absolutistických státech často neměly institucionální předchůdce, jinde se postupně generovaly ze stavovských sněmů) se otevřely také zástupcům třetího stavu.<sup>68</sup> Tento proces, který samozřejmě není identický se zavedením všeobecného volebního práva, probíhal v různých zemích různě: někde třetí stav zasedal tradičně, jinde se vrací po delší přestávce či nastupuje vůbec poprvé. Zmíněný proces vrcholil přibližně od konce osmnáctého do poloviny devatenáctého století.

Rozšíření okruhu participantů na moci vyvolalo snahu jejích dosavadních držitelů zamezit svému přílišnému oslabení. Klasickým bylo úsilí zástupců duchovenstva a šlechty při svolání generálních stavů ve Francii v roce 1789 kompenzovat svou předchozí prohru, spočívající v tom, že třetí stav si prosadil tolik zástupců (580) jako oba prvně jmenované dohromady (270 šlechta, 290 duchovenstvo), odděleným usnášením se jednotlivých stavů. Šlo o požadavek tradičního hlasování podle kurií namísto podle hlasů; právě tento procedurální spor vedl k ustavení Národního shromáždění.<sup>69</sup> To, co se nepodařilo roku 1789, tj. přinejmenším nastolení a zajištění mocenské rovnováhy sociálních tříd v zákonodárství (s panovníkem jako arbitrem ve sféře moci zákonodárné a držitelem moci výkonné), se podařilo v institucích horních komor, jejichž teoretický předobraz, předobraz smíšené vlády charakteristické pro konstituční monarchie, můžeme nalézt již ve výše citovaném „*Duchu zákonů*“ Charlese de Montesquieu.

Horní komory, komory aristokratické, zastupitelské sbory privilegiovaných vrstev, obsazované dědičně hlavami šlechtických rodin nebo jmenováním Korunou za zásluhy, byly koncipovány jako sociální a politická brzda, zásadně rovnocenná komoře demokratic-

<sup>68</sup> Beyme, K. von, 1999, str. 24, spojuje přechod mezi stavovským zastoupením a parlamentem s držením zákonodárné moci: stavovská shromáždění vykonávají peticemi tlak na zákonodárce, jímž je panovník, zatímco parlamenty jsou zákonodárci, limitovanými panovníkovou sankcí či vetem.

<sup>69</sup> Křivský, P., Kvaček, R., Skřivan, A., 1985, str. 322–323. Požadavek třetího stavu měl oporu např. v realitě Languedocu, jedné z nemnoha dosud stavovských předrevolučních provincií, kde byly šlechta a duchovenstvo zastupovány vždy 23 reprezentanty, zatímco třetí stav jich měl 46. Navíc se zde nehlasovalo po kuriích, nýbrž individuálně. Viz Tocqueville, A. de, 2003, str. 243.

ké; „*druhé komory byly brzdou rychle se šířící demokracie*“.<sup>70</sup> Současně již svou samotnou existencí potíraly *Sieyèsovu* vizi politického národa vymezeného výlučně třetím stavem, tedy národa bez privilegiovaných stavů.<sup>71</sup> Jako příklady necht' slouží Sněmovna pairů ve Francii v letech 1814–1848, První komora v Nizozemsku v letech 1815–1848, rakouská panská sněmovna 1861–1918, panská sněmovna pruská a obdobné sněmovny řady německých států, Sněmovna lordů atd.

Současně však je třeba uvést, že zmiňované komory neomezovaly pouze přílišný vliv lidu na zákonodárství, nýbrž mohly být také hrází proti absolutistickým aspiracím panovníkovým. S tímto zdůvodněním, podepřeným zkušeností s posledními léty vlády *Ferdinanda VII.*, se shledáme např. ve Španělsku v letech 1834 a 1837.<sup>72</sup> Horní komory tak sice jsou konzervativní, ovšem ve smyslu uchování řádu a jeho ochrany proti atakům zdola i shora (revoluce i kontrarevoluce).<sup>73</sup> V tomto smyslu jsou institucemi modernizačními, umírnujícími a zprostředkovávajícími.<sup>74</sup>

Na rozdíl od dolních komor, které reprezentovaly lid, zprvu hlavně třetí stav, horní komory postupem času fakticky slábly úměrně rozšiřování volebního práva a vytrácení se obecného povědomí o jiném typu legitimacy než té, jež je získána ve všeobecných volbách nebo byly reformovány do podoby nearistokratických druhých komor s novým posláním.

<sup>70</sup> Bogdanor, V., 1992, str. 411.

<sup>71</sup> Sieyès, J., 1971, str. 93 násl.

<sup>72</sup> Flores Juberías, C., 1999, str. 262.

<sup>73</sup> Politické myšlení před Francouzskou revolucí ostatně chápalo i revoluce jako konzervativní pokus o obnovení odvěkého řádu, harmonie a rovnováhy, jež byly narušeny tyranem, ať už pošlapávajícím transcendentní (Boží, rozumové apod.) právo, nebo zpětrhávajícím institucionální omezení své moci, např. existenci reprezentace politického národa. V tomto smyslu je konzervativním institutem vlastně i právo na odpor – viz Kysela, J., 2001a, str. 20 násl.

<sup>74</sup> To samozřejmě neplatí bezvýjimečně, čehož dokladem může být např. japonská Horní sněmovna profilující se ve 20. a 30. letech 20. století jako významná platforma pravicového radikalismu. V čele vlivné skupiny mladých radikálů stál jako místopředseda a posléze předseda Horní sněmovny kníže Fumimaro Konoe, pozdější válečný předseda vlády. Viz Bix, H. P., 2002, např. str. 141–142.

Můžeme tak dodnes mluvit o zčásti dědičné a zčásti jmenované Horní sněmovně (aristokratické či meritokratické komoře) ve Velké Británii, nikoli však např. u nás nebo v Polsku, kde působí senáty volené přímo a bez censů. Jsem si sice vědom opačného, resp. nejednotného postupu mnoha jiných autorů<sup>75</sup>, nepovažuji však pojmy „horní“ a „dolní“ sněmovna za synonyma nebo dokonce za přesnější vyjádření pojmů „první“ a „druhá“ komora. „Horní“ a „dolní“ má nepominutelné sociální konotace upomínající na éru aristokratických sněmoven a vyšší sociální vrstvy v nich zastoupené. Odstranění sociálních rozdíků v elektorátu a členstvu prvních a druhých komor vede k tomu, že posledně jmenované nelze označovat jako komory „horní“. V angličtině je sice široce zavedené užívání pojmu „upper chamber“, mám však za to, že se tak děje na základě zobecnění britské konvence, ve Spojeném království ovšem odůvodněné dosavadním charakterem Sněmovny lordů jako komory notáblů.

Jakkoli považuji uvedené důvody za přesvědčivé, jsem si vědom jejich jen relativní hodnoty v kontextu rozvíhavé literární praxe. Pro téma samo není ostatně nomenklatura tím nejdůležitějším. V této práci můžeme mluvit jak o „druhých“ komorách (z hlediska postavení v ústavním systému), tak o „horních“ komorách (z hlediska složení, způsobu ustavování). Obě adjektiva by bylo v určitých případech možné používat zároveň, kumulativně. Zdá se ostatně, že toto rozlišení je v zásadní shodě s *Neubauerovým*, který mluví jednak o „druhých“ komorách, jednak o komorách, jež jsou „*prvkem resistance vůči přímočaré demokracii (tzv. vyšší, horní, panská, senát, sněmovna lordů, pairů apod.)*“.<sup>76</sup>

Naproti tomu *Jiří Hoetzel*, autor *Důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o složení a pravomoci senátu*, uvádí: „*Ve státech, kde je zaveden systém dvou komor, jsou komory různě označovány. V teorii užívá se všeobecně označení komora dolní (sněmovna poslanecká), a komora horní (senát)*“.<sup>77</sup> Vzhledem k tomu, že citát

<sup>75</sup> Syllová, J., 1998, str. 244, Lipšic, D., 2000, str. 5.

<sup>76</sup> Neubauer, Zd., 1948, str. 296–297.

<sup>77</sup> *Zpráva ústavního výboru o návrhu, aby vydán byl zákon o složení a pravomoci senátu* (tisk 2423 ze zasedání Národního shromáždění československého roku 1920).

pochází z roku 1920, může ale u *Hoetzela* dojít k podobnému zobecnění jako u již zmíněné anglické jazykové praxe s pojmem „upper chamber“.

Připomeňme ještě rozlišení rakouského konstitucionalisty a bývalého prezidenta tamní Spolkové rady *Herberta Schambecka*, který nominálně odlišuje: 1. konzervativní druhé komory, zejména aristokratické, 2. federativní komory, resp. komory zemí, a 3. senáty, což jsou komory sloužící regionální nebo profesní reprezentaci.<sup>78</sup> Aristokratické, resp. horní komory jsou pro něj tedy jen jedním ze subtypů druhých komor.

*Samuel Patterson* a *Anthony Mughan* doporučují pro „horní“ komory, které již dávno přežily svůj aristokratický původ, používat druhového termínu „senáty“; ostatně ze dvou třetin takový název skutečně nesou.<sup>79</sup> Z této teze svým názvem zřejmě vychází i Asociace evropských senátů, založená zhruba tuctem druhých komor v roce 2000.

Pro úplnost dodávám, že poněkud jiným mechanismem k udržení politické moci privilegovaných vrstev, než bylo zřizování konzervativních druhých komor, bylo např. pluralitní votum (*plurality voting*), jež svěřovalo určitým voličům při volbě jediného parlamentního sboru více hlasů podle censů majetkových, daňových, vzdělanostních či jiných<sup>80</sup>, nebo kuriální systém, tj. systém rozdělení voličů do jednotlivých sborů podle výše majetku či jeho druhu, výše přímých daní atd. Kurie volily nestejný počet svých zástupců do parlamentu, a to buď jednokomorového, nebo do volené komory parlamentu dvoukomorového. Kuriální systém tak mohl po omezenou dobu plnit roli brzdy revoluce, ovšem pouze v podmínkách jediného orgánu. Účel kuriálního systému byl ve své době téměř identický s účelem horních komor. Před rodovým postavením či individuální zásluhou však preferoval velikost majetku, výši příjmu

<sup>78</sup> Schambeck, H., 1997a.

<sup>79</sup> Patterson, S. C., Mughan, A. (eds.): *Bicameralism in the Contemporary World* (Columbus, 1999), str. IX.

<sup>80</sup> O tom v přehledné zkratce Filip, J., 2003b, str. 139 násl., kde je zvláštní pozornost věnována pluralitnímu votu hlavy rodiny v závislosti na počtu jejích členů.

či daňového odvodu a v určitých případech i vzdělání, zejména univerzitní.

Na okraj poznamenejme, že vlivný německý historik *Otto Hintze* dokonce spatřoval fundamentální rozdíly mezi stavovskými ústavami s dvoukomorovým systémem, jež byly podle jeho soudu vhodné k vývoji parlamentarismu (Anglie, Polsko, Uhry), a stavovskými ústavami se systémem kurií, přesněji řečeno tří kurií (Francie a německé státy), které vedly k absolutistickým poměrům, resp. absolutismu jako formě poststavovského státu. První model s převahou stavů a omezenou mocí často cizích dynastií byl příznačný pro periferii původní karolinské říše, druhý pro její centrum.<sup>81</sup> *Hintzemu* byl milejší druhý typ, typ moderního a silného státu.

Kromě horních sněmoven, jež ostatně nebyly všechny identické (např. stupeň stavovského charakteru), bylo možno se již od sklonku 18. století setkat i s typem zcela jiným: s federativní komorou, komorou států či zemí v podobě Senátu Kongresu Spojených států amerických (o něm v části druhé). „Komorou zemí“ byla od roku 1848 také podle amerického vzoru koncipovaná Rada kantonů/Stavovská rada ve Švýcarsku. Diskuse na toto téma probíhaly i v Německu a Rakousku.

<sup>81</sup> Oer, R. von, 1992. Beyme, K., von, 1999, str. 194, o prolínání tradic stavovství a bikameralismu píše: „Čím silněji se zachovaly stavovské relikty parlamentu, tím více systémy směřují k dvoukomorovému systému.“ Na *Hintzem* zmíněný rozdíl ve stavovském zastoupení upozorňuje i Ferdinand Seibt, 1999, str. 17–18, který mezi periferní oblasti zařazuje Španělsko, Anglii, středovýchodní Evropu a Uhry; do oblastí centrální patří Francie a německé země. Politicky dominantním štěpením v zemích prvně jmenovaných byla distinkce vyšší a nižší šlechty (v Anglii *aristocracy a gentry*); v zemích druhé skupiny se jednalo o šlechtu, duchovenstvo a politicky samostatná města. Přes rozdíly v organizačním vyjádření stavovské struktury se dá říci, že *de facto* byla všude trojvrstevná. Specifickou byla situace ve Skandinávii, zejména ve Švédsku, kde od 16. století až do zřízení dvoukomorového parlamentu v 60. letech 19. století existovaly čtyři stavy: šlechta, duchovenstvo, města a venkov. Před rokem 1527 byla švédská centrální politika v podstatě doménou krále a šlechty, další stavy se uplatňovaly jen na regionální úrovni. Viz Blockmans, W., 1992, str. 42–43. Švédský příklad tak ukazuje, že rozdělení na karolinské jádro a periferii rozhodně neplatí bezvýjimečně.

Smyslem „komor zemí“ je reprezentovat na celostátní úrovni zájmy států spolku či federace a chránit slabší státy (kantony, národy) před hegemonií států silnějších. Jde vlastně o jednu ze dvou základních forem zapojení dílčích států do rozhodování (ústavodárství a zákonodárství) na federální úrovni; tou druhou formou je jejich zapojení přímé: k přijetí celostátního rozhodnutí se vyžaduje souhlas parlamentu nebo lidu dílčího státu.

Federativní druhé komory se staly inherentními federalismu (*A. Lijphart, W. S. Couwenberg, P. Barša*); stojí vedle prvních komor, jež představují lid celého státu, jako zástupci lidu států dílčích. První komory tak jsou založeny na principu demokratickém (rovnost volebního práva jednotlivých občanů), typické federativní druhé komory na principu federativním (rovnost skladebných částí federace, ať již jde o státy nebo o národy, bez ohledu na počet jejich obyvatel, resp. příslušníků). Přesto existují i mezi federativními komorami značné rozdíly ve způsobu jejich konstruování; čistě federativní princip bývá modifikován kritériem lidnatosti dílčích států (Německo, Rakousko).

Na sklonku století se již rozbíhají diskuse o korporativním principu ustavování druhých komor, resp. o moderním pojetí jejich eventuálního stavovského charakteru. Uniformitu druhých komor s sebou 19. století, tedy doba jejich masivního nástupu, rozhodně nepřineslo. Jak ještě uvidíme, o něčem takovém nelze mluvit ani dnes.

*Kapitola třetí*  
*Poslání druhých komor aneb kdy vznikají...*

Dvoukomorové parlamenty jsou prvkem složitého systému „brzd a protivah“, jsou výrazem „zdvojení“ dělby moci, při němž dochází k implementování pojmů do nitra jednotlivých státních funkcí (viz *Loewenstein* výše).<sup>82</sup> Přispívají k výkonu moci minimalizujícímu pochybení, současně ale také k jejímu omezení a kontrole, a v závislosti na způsobu ustavování i k ochraně nejruznějších menšin. Jsou pojítkem mezi občanem a státem všude tam, kde stav a struktura společnosti varuje před spoléháním se na reprezentaci jedinou sněmovnou. Slouží k hledání a nalézání širší shody, než je shoda rodící se v jediném okamžiku, v jediném zákonodárném sboru. Vycházejí z přesvědčení o lidské omylnosti a možném selhání. Omylům ani selháním se nedá zabránit, mohou být však minimalizovány jejich následky.<sup>83</sup> Jedině z těchto základů může vyrůst demokratický právní stát, jedině toto vědomí může garantovat stabilitu trvání demokratické a otevřené společnosti. Do tohoto konceptu patří po mém soudu stejně tak dvoukomorový parlament, jako efektivní ústavní, správní a obecné soudnictví, ombudsman, reformovaná a účinná veřejná správa a další instituce právního státu.

Je zjevné, že druhé komory nejsou nezbytně nutné, ale jejich absence musí být kompenzována jinými institutami kontroly ústavní a zákonodárné moci (veto hlavy státu, ústavní soudnictví, referendum) a garancemi kvality zákonodárského procesu (státní a právní rady<sup>84</sup>), jakož i jinými platformami reprezentace heterogenních společenských zájmů. Právě druhé komory bývají institucemi střezení zvláštních zájmů, zájmů odlišných od těch, jež obecně artiku-

<sup>82</sup> Sousse, M., 1997.

<sup>83</sup> Pojistkou proti omylům samozřejmě nejsou druhé komory samotné, ale jejich součinnost s komorami prvními.

<sup>84</sup> Viz např. předválečné diskuse v Dánsku, válečné a poválečné diskuse u nás, resp. stávající role lucemburské Státní rady, která přímo vstupuje do zákonodárského procesu a je schopna jej ovlivnit. Díky této dimenzi své činnosti má status pozorovatele v Asociaci evropských senátů. Specifickým je postavení silných ústavních orgánů plnících více funkcí druhých komor, aniž by měly parlamentní charakter; to je případ německé Spolkové rady.

lují politické strany (podle příznivců jde o zájem obecný, podle kritiků o zájmy partikulární). Rozvíjením této role se dostaneme až na pole strukturální reprezentace (zastoupení občanů podle pohlaví, věku, teritoriální příslušnosti apod.), jež je nejen součástí kritiky virtuální reprezentace ve státech ovládaných politickými stranami, ale také třeba komponentem posledního projektu reformy Sněmovny lordů.

Jak ještě uvidíme, bývá politickým stranám věnována v literatuře o bikameralismu značná pozornost. Ony totiž ovládly politiku, oslabily vliv „lidí vybraných“ (tradičních honorací), modifikují vztahy mezi komorami v závislosti na jejich politickém složení. Prolínají tudíž jak do typologie druhých komor (*Arend Lijphart*), tak do debat o významu a funkcích druhých komor. Právě odkazem na ně se zaštitují odpůrci či příznivci korporativních sněmoven (*W. S. Couwenberg*), právě obavou z nich je motivována dnes již nepříliš obvyklá koncepce obecnému zájmu odpovědné reprezentace, střezící v Senátu před stranami principy politického systému (*H. W. Blom*). Politické strany jsou s to překrýt smysl konkrétní druhé komory shledávaný např. v reprezentaci regionů tím, že identifikace senátorů jako straníků je silnější než jejich identifikace coby regionálních reprezentantů.

Bylo již řečeno, že druhé komory sice nezbytně nutné nejsou, plní však jisté funkce, pro něž je třeba při jejich absenci najít náhradníka, nemá-li se podoba a fungování politického systému začít proměňovat. Dokladem tohoto tvrzení o komplexní povaze ústav-

<sup>85</sup> Sečánský, M., 1998, str. 38–39. Autor dává do souvislosti případné zřízení Senátu s vyvažováním mocí, jež by bylo narušeno tehdy jen zvažovanou přímou volbou prezidenta republiky. Byl-li by prezident volen přímo, bylo by užitečné zřídit Senát s maximálně 38–40 senátory, který by vyvažoval prezidentovo oprávnění vracet zákony a také jeho kroky, jimiž by se dostával nad parlament. D. Lipšic, 2000, str. 40, tuto otázku zkoumá komplexněji, když se poměrně subtilně zabývá nejen kompetencemi případné druhé komory (role v zákonodárství, kreační funkce), ale také způsobem volby zajišťujícím buď přítomnost také osobností stojících mimo politické strany, anebo reprezentaci územních celků. Přehled slovenské debaty o bikameralismu podává Just, P., 2003b. O možnostech dvoukomorového uspořádání se však vedou občasně debaty třeba i na Ukrajině nebo v Maďarsku – viz Ágh, A., 1996, str. 16 a 38.

ních a politických systémů jsou jak státy, které v nedávné době druhou komoru zrušily a tu více, tu méně zdařile její absenci kompenzovaly (Nový Zéland, Dánsko, Švédsko), případně s jasnými důsledky nekompenzovaly (Chorvatsko), tak i úvahy o propracování systému kontroly moci ve státech s jednokomorovým parlamentem (Slovensko).<sup>85</sup> Začasté jsou vlastně druhé komory nejlevnějším způsobem, jak řádku uvedených funkcí naplnit.

V poněkud resolutní zkratce zastánce bikameralismu a současně skeptického pohledu na lidskou přirozenost, která tak často svádí k zneužití moci a pošlapání práv menšin, *Jean Cluzel*, shrnuje: „*Bojovníci proti bikameralismu jsou hlasatelé ‚absolutistické‘ koncepce zastupitelské demokracie*“.<sup>86</sup> Ta je opakem koncepce „vyvážené“, liberální demokracie. Absolutistická, nebo podle *Klokočky* „monistická“,<sup>87</sup> či podle *Talmona* „totalitní“<sup>88</sup> demokracie, je zbožštěním *Rousseauovy* ideje obecné vůle. Je založena na myšlence suverenity lidu a nedělitelnosti jeho vůle. Vůle lidu je však nejen nedělitelná, ale také neomezená. Kritické rozvedení této teze je předmětem shora uvedených teorií, jimiž se ještě budeme zabývat.

Tak, jako brojili proti druhé komoře, protestovali přinejmenším verbální přívrženci absolutistické demokracie rovněž proti ústavnímu a správnímu soudnictví a dalším kontrolním mechanismům. Neměla by nás proto překvapovat částečná shoda argumentů vyslovených ve prospěch či neprospěch druhých komor a ústavních soudů, o čemž se ostatně ještě budeme mít možnost přesvědčit nejen na příkladech debat vedených u nás typicky v Národní frontě a Ústavodárném národním shromáždění při přípravě ústavy po 2. světové válce.<sup>89</sup> Jak ještě uvidíme, i v současnosti zajímavě zkoumá nebezpečí tyranie většiny, jíž čelí obě zmíněné instituce, *Petr Pithart*<sup>90</sup>, také však třeba *Roman Joch*<sup>91</sup>.

<sup>86</sup> Jean Cluzel, autor knihy „*L'indispensable sénat*“, in: Senát ve službách demokracie, in: EMP č. 4/1999, str. 44.

<sup>87</sup> Klokočka, V., 1991.

<sup>88</sup> Talmon, J. L., 1998.

<sup>89</sup> Kaplan, K., 1993.

<sup>90</sup> Pithart, P., 2003.

<sup>91</sup> Joch, R., 2001.



Obhájci vyvážené demokracie naproti tomu pokládají za výron vůle suveréna vůli celého zákonodárského sboru, obou jeho komor. Vůle lidu má být realizována, musí však být adekvátně vyjádřena (lord *Bryce*), přičemž je na ústavodárci, jaký způsob vyjádření lidu zvolí (přímo, nepřímo; jedna komora, více komor). Dvoukomorová struktura parlamentu je institucionalizací různých pohledů na způsob vládnutí a na povahu demokracie. Připomenutím minoritních koncepcí stojí proti i u nás častému zbožštění jednorázových volebních výsledků (viz např. ideové pozadí návrhu novely Ústavy z dílny ODS–ČSSD a jeho osten proti prezidentu republiky jako orgánu potenciálně nerespektujícímu volební výsledky).<sup>92</sup> K této diskusi se ještě vrátíme v následujících kapitolách a také při popisu procesu tvorby Ústavní listiny z roku 1920 (viz část třetí).

Kromě poukazů na roli druhých komor při vyvažování komor prvních, což může vést k oslabení vnitřně nejednotného parlamentu v jeho působení navenek (rozděl a panuj), se zvláště v posledních desetiletích uvažuje také o komplementaritě činnosti komor. Mezi zbytečnou komorou, „razítkující“ rozhodnutí komory první, a škodlivou komorou, vedoucí ústavní systém k patu, vystupují do popředí varianty kooperace.<sup>93</sup> Moderní parlamenty totiž mají více úkolů než jsou schopny zvládnout, podle *Beymeho* se dokonce jako symbolická inkarnace suverenity proměňují z výkonných v ceremoniální, ctihodné části ústav (*dignified part of constitution*), tedy v instituce typu Koruny či Sněmovny lordů 60. let 19. století (*Bagehot*).<sup>94</sup> 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, jež si tak počíná svobodněji, může zvýšit efektivitu parlamentu při kontrole vlády, lépe zajistit spolupráci s organizovanými zájmy či komunikaci s veřejností. Nejnověji se mluví o dělbě práce v tzv. evropské agendě, tj. při parlamentním angažmá v kontrole vlád jednajících v Radě Evropské unie jako evropský zákonodárce.

<sup>92</sup> Mughan, A., Patterson, S. C., 1999, str. 345–346.

<sup>92</sup> Mughan, A., Patterson, S. C., 1999, str. 345–346.

<sup>93</sup> Russell, M., 2000, str. 87.

<sup>94</sup> Beyme, K. von, 1999, str. 541 násl. 999, str. 345–346.

Nepovažuji za účelné zabývat se na tomto místě obšírněji parlamenty jako takovými, jejich funkcemi, současnou podobou a budoucností. Přesáhl bych tím zaměření knihy. Dokonce zde nebudu zkoumat ani jednotlivé působnosti druhých komor (ústavodárná, zákonodárná, kontrolní atd.), které jsou – adekvátními či neadekvátními – nástroji realizace jejich obecných funkcí. To bude předmětem našeho zájmu zčásti ve druhé a třetí, především však ve čtvrté části, kde přihlédnou i k obecným funkcím parlamentů, jsou-li vykonávány právě druhými komorami (funkce volební či rekruotační). Nyní se věnuji spíše účelu, smyslu, úloze či poslání druhých komor.

Podle *Vernona Bogdanora* spojuje druhé komory přes veškeré odlišnosti jediné velké poslání: ve dvacátém století jsou spíše spojencem liberálních hodnot, než jejich nepřítelem, jsou doplňkem a pojistkou demokracie, korekcí slabostí inherentních demokracii. „*Neomezovaná komora, ač demokratická, může ohrožovat samotné základy liberálně demokratické vlády. Hrozí nebezpečím tyranie většiny*“.<sup>95</sup> Úlohou druhé komory tak je:

1. alternovat princip reprezentace užívaný v komoře první (typické regionální, federativní nebo zájmové komory);
2. brzdít politické strany etablované v první komoře v uskutečňování změn, jež nemusejí odpovídat přání většiny voličů (v rovném bikameralismu brzdí tak dlouho, až dojde k volbám, v nichž dají voliči jedné z komor za pravdu) a vytvářet prostor pro nové zvážení rozhodnutí (také proto komora reflexe) rovněž vtažením expertů a občanské veřejnosti;
3. chránit práva a svobody menšin, třeba i proti vůli většiny voličů. *Günther Schefbeck*<sup>96</sup> vidí podobně smysl druhých komor: 1. ve zkvalitnění zákonodárství (poněkud nadstandardní funkcí je konstrukce pojistky demokracie druhá komora jako „záchranná brzda“);

<sup>95</sup> Bogdanor, V., 1992, str. 411–412.

<sup>96</sup> Schefbeck, G., 1997.

2. v reprezentaci specifických zájmů (zejména teritoriálních, např. zemských).<sup>97</sup>

V opačném pořadí najdeme smysl bikameralismu vylíčen v reprezentativní australské publikaci, poukazující jednak na komplexnost a diverzitu soudobých společností, jež vyžadují adekvátní geografickou, sociální a hospodářskou reprezentaci, jednak na nutnost nearbitrárního zákonodárství, jemuž by neměla dominovat vláda opírající se o rigidní většinu v jediné parlamentní komoře. Splynutí vlády s parlamentní většinou znamená spojení zákonodárné a výkonné moci, což je situace, v níž *Montesquieu* spatřoval vážné ohrožení svobody.<sup>98</sup>

*Patterson* a *Mughan* formulují tři základní účely propojené vymezením bikameralismu jako prostoru pro jiné mínění a nové uvážení:

1. diverzita politické reprezentace, jíž oba považují za argument nejsilnější;<sup>99</sup>
2. prevence chyb v parlamentem přijímaných aktech;
3. odklad rozhodnutí kvůli hledání alternativ či dosažení kompromisu.<sup>100</sup>

Pozoruhodné pro uvedenou tripartici je její konfrontace s empirickým výzkumem pod vedením zmiňovaných autorů. Zde již typ politické reprezentace ustupuje do pozadí, protože v praxi je zastíněn politickými stranami. Podstatně významnějšími indikátory opodstatněnosti druhých komor se pak stávají jejich dohled a vliv na jednání vlády a zejména dopad jejich činnosti na zákonodárný proces, jímž se míní moderace jeho průběhu a výsledků ve srovnání s modelem jednokomorového parlamentu.<sup>101</sup>

<sup>97</sup> *Závěrečné prohlášení delegací na Fóru senátů celého světa, přijaté 14. března 2000 v Paříži*, obecně spatřuje souvislost mezi současnou tendencí k rozšiřování dvoukomorového systému, prohlubováním demokracie, širokým zastoupením obyvatelstva, decentralizačním procesem, stabilitou zákonodárného procesu a veřejností politické diskuse. Viz Senát č. 2/2000, str. 7.

<sup>98</sup> Evans, H., 1999, str. 4–5.

<sup>99</sup> Za zvláště silný důvod pro bikameralismus označuje reprezentaci států nebo etnických skupin také Lijphart, A., 1991, str. X.

<sup>100</sup> Patterson, S. C., Mughan, A., 1999, str. 9 násl.

<sup>101</sup> Mughan, A., Patterson, S. C., 1999, str. 341 násl.

Podle lorda *Campiona* slouží druhé komory k reprezentaci aristokracie či jiných menšin vedle demokraticky konstituované první komory, umožňují opětovné zvážení rozhodnutí, slouží jako nástroj zlepšení kvality zákonů, chrání fundamentální instituce typu ústav a reprezentují zvláštní zájmy členských států ve federacích.<sup>102</sup>

*Daniel Lipšic* argumentuje promyšlením zákonů za účelem prevence chyb a omylů, reprezentací heterogenních sociálních skupin, tradicí většiny demokratických států, teorií brzd a protivah, jež jednak čelí tyranii většiny a podřízení exekutivy parlamentu, jednak přidává potenciálně na vládě nezávislou komoru ke stavu splývání vlády a vládní většiny v parlamentním režimu s jedinou komorou, dělbu práce mezi komorami, větším odoláváním tlaku lobbistů, kteří nahrazují obecný prospěch partikularismem, a konečně i teorií kolektivní volby.<sup>103</sup>

U všech autorů můžeme rozlišit funkce druhých komor kopírujících již kapitole zmíněná dvě odůvodnění bikameralismu: formální a materiální. Zřejmě nejosofistikovanější knižní publikace věnovaná v posledních letech bikameralismu, aplikující na interkamarální vztahy teorii her, tato odůvodnění poněkud modifikovaně označuje jako argument účinnosti a argument politický. První z nich klade důraz na zkvalitnění zákonů ve smyslu technickém i obsahovém, jehož je dosahováno potřebou vyšší shody, než je shoda uvnitř jednoho sboru. Rozvíjení tohoto argumentu vede k etablování „výkonných institucí“, jež jsou založeny na snaze o zdokonalení výstupů rozhodovacího procesu ve prospěch všech dotčených. Činnost druhé komory s sebou nese 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 stabilitu rozhodnutí, 5. případně i diverzifikovanou reprezentaci. Tímto bodem však již přecházíme spíše k druhému z argumentů, který akcentuje vyvážení

<sup>102</sup> Citováno podle Longley, L. D., Olson, D. M., 1991, str. 25.

<sup>103</sup> Lipšic, D., 2000, str. 12 násl.

moci, zejména reprezentací odlišných sociálních zájmů, zájmů států apod. Byl-li by nastaven jednostranně ve prospěch pouze určitých zájmů, stane se z jím ovládané druhé komory instituce redistributivní, tj. podporující určité zájmy na úkor jiných. Vyhnete-li se tomuto riziku, může být i v tomto případě druhá komora institucí výkonnou ve smyslu shora uvedeném.<sup>104</sup>

*Christoph Haas* obdobné principy označuje jako argument reprezentací, jímž míní zastoupení územních celků a různých menšin, a argument funkcionální, kterým je kontrola jiných ústavních orgánů.<sup>105</sup>

Převahu jednoho či druhého argumentu, resp. jednoho či druhého odůvodnění můžeme snadno empiricky testovat. První převažuje ve státech unitárních (*house of review*), druhý je příznačný pro federace (*house of states*).

Pojetí *Jamese Madisona* je na první pohled analogické, avšak nemusí tomu tak být 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.<sup>106</sup>

Britská autorka *Meg Russell* přistupuje ke zkoumání úkolů a funkcí druhých komor poněkud subtilněji; rozlišuje jich pět: 1. funkci legislativní, s hlavními variantami běžných a finančních zákonů, 2. ochranu ústavy, 3. reprezentaci zájmů států a jiných územních jednotek, 4. parlamentní šetření důležitých, avšak politicky marginalizovaných témat a vyšetřování politicky citlivých pochybení s mnohdy kriminálním podtextem a 5. kontrolu vlády ze strany komory nikoli nutně spojené s vládou poutem ústavní a politické odpovědnosti.<sup>107</sup> Obě posledně zmíněné funkce zdůrazňují nepravděpodobnost efektivního upozorňování na problémy vládnutí ze strany

<sup>104</sup> Tsebelis, G., Money, J., 1997, str. 4 násl.

<sup>105</sup> Haas, Ch. M., 2000a, str. 8.

<sup>106</sup> Tsebelis, G., Money, J., 1997, str. 27, Patterson, S. C., Mughan, A., 1999, str. 14.

<sup>107</sup> Russell, M., 2000, str. 3.

disciplinované většiny první komory, podporující vládu. Zásadní kritika z této strany by mohla ohrozit samu existenci vlády, což v případě druhé komory neplatí: často není vládou kontrolována a tím pádem je svobodnější.<sup>108</sup>

Sám se domnívám, že hlavní funkce druhých komor lze vymezit ve třech bodech, jimiž jsou funkce stabilizační, revizní (legislativně-korektivní, funkce druhého pohledu) a reprezentační. Další role jsou po mém soudu spíše doplňkové, byť nikoli nevýznamné. Mezi nimi je třeba vytknout zejména kontrolu Evropské unie jako takové a jednání národních vlád v Radě zvláště, jež se již dávno odědělila od klasické tuzemské kontroly vlády.

První z funkcí směřuje ke zvýšení stability základních státně-mocenských vztahů, na jejichž změnách se musejí shodnout obě komory: vůle stojí proti vůli a vzájemně se krotí. Patří sem změny ústavy, rozhodování o otázkách státní suverenity apod.

Při plnění druhé z funkcí nemusí druhá komora vystupovat jako rovnocenný partner komory první. Její odpovědností je upozorňovat na nedostatky a úskalí zvoleného řešení, získává čas pro veřejnou debatu, testuje trvalost a pevnost vůle první komory, již vesměs přísluší definitivní rozhodnutí. Tato funkce se projevuje především v zákonodárném procesu

Třetí funkce vyjadřuje reprezentaci zájmů odlišných od těch, jež hájí první komora, tedy zájmů občanů-lidu jako celku.<sup>109</sup>

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 územ-

<sup>108</sup> Tamtéž, str. 173 násl.

<sup>109</sup> Předchozí text chápu také jako reakci na příliš zjednodušující tvrzení typu: jediným smyslem dvou komor v moderním unitárním státě je to, že v nich sedí jiní lidé. Viz Broklová, E., 1992a, str. 12. Jinde již táž autorka uvádí, že jde o „jediný smysl dvou komor v moderním státě“, tedy státě bez ohledu na jeho strukturu. Viz Broklová, E., 1992b, str. 32, táž, 2001b, str. 6.

ních celků v unitárním státě, 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 jak v identitě nevyjadnatelné (rasové, etnické, zčásti náboženské), tak také jen v proměnlivých socioekonomických a profesních zájmech či jiných „nahodilostech“.

Spíše výjimečné dnes je zdůvodnění druhé komory morálními a hodnotovými argumenty. Podle *Hanse Bloma*, jenž reflektuje zejména tradici aristokratických komor, kterou odvozuje od římského Senátu, aristokratického prvku smíšené ústavy římské, vzešla instituce „senátorství“ ze spontánní potřeby péče o národ a jeho tradice. Senátory/efory byly osoby disponované zkušenostmi a morálními vlastnostmi, díky nimž mohly zastupovat obecný zájem; v římském Senátu sídlila *auctoritas* jako zakladatelská idea, morální fluidum preferující vlast před osobními zájmy.<sup>110</sup> Celý koncept je vlastně rozvedením jedné z myšlenek *Montesquieových*, podle které zákonodárná moc měla být svěřena dvěma komorám, sněmovně representantů a sněmovně šlechty. Šlechta přitom reprezentuje kumulovanou zkušenost a čest; v ideálním případě má Senát působit jako „zásobárna mravů“.

Podle *Bloma* mají být senátoři strážci principů politického systému, řádného zákonodárství a klidné politiky. Zdá se, že v tomto pojetí jsou některé skupiny občanů disponovány k vládě více než jiné (nahromaděná zkušenost generací, kolektivní moudrost), ztělesňují specifický ethos služby (*noblesse oblige*), což je argumentace dobře známá z britské literatury od *Burka* po *Scrutona*. Význam voleb by měl být v druhé komoře minimalizován, aby senátoři nemuseli podkuřovat voličům a mohli plnit úlohu garanta řádu. Reprezentace, jíž *Blom* rozumí „řadu procedur nebo pravidel výběru osob k formulování a prosazení veřejného zájmu odpovědným způsobem“, přece nemusí být nutně založena na volbě reprezentanta re-

<sup>110</sup> Minogue, K., 2001, str. 25–26.

prezentovanými. V době, kdy se obecný zájem stává stále více obětí politických stran, „*mohou pouze vnější síly jako soudnictví, neustranná byrokracie nebo senát, jež jsou vedeny k tomu být mimo politiku, vyrovnat hrozbu partitokracie*“.<sup>111</sup>

*Blomovo* úsilí o hledání „přirozené“ aristokracie není v dějinách výjimečné, pomněme jen *Platónovy* krále-filosofy. V souvislosti s bikameralismem o ní uvažuje třeba *John Adams*, ale již o více než století před ním také *James Harrington*.<sup>112</sup> Komora elit, reflektující ve svých rozpravách obecné dobro, má být poradcem lidu, jemuž přísluší právo rozhodovat.<sup>113</sup> Tato myšlenka později probleskuje v konstrukcích nejrůznějších jmenovaných či virilních komor odborníků; méně udržitelný ovšem je vztah poradce a rozhodovatele, jsou-li obě komory volené, jakkoli i s takovou podobou dvoukomorového parlamentu se reálně setkáme.<sup>114</sup>

Vrátíme-li se zpět k *Blomovi*, zjistíme, že s vícekomorovým systémem spojuje větší stabilitu společnosti a udržení autority, považuje jej za součást pletiva zpětných vazeb. Strukturální podmínkou bikameralismu je to, „že rozdílné komory soustavně směřují k reprezentaci dostatečně rozdílných zájmů“. Tato jeho teze jej vede k hledání zájmů dostatečně odlišných od zájmů lidu, jež ztělesňuje první komora. Projekcí svého úsilí na pole sociální stratifikace se však z hlediska postulátů demokracie ocitá na poněkud ten-

<sup>111</sup> Blom, H. W., 1992b. Hodnotové argumenty pro zřízení Senátu používal také Simón Bolívar: „*Vytvořme Aeropag, jehož oborem budou děti, srdce mužů, veřejné mínění, dobré chování a republikánská mravnost.*“ V případě Venezuely mělo jít o „morální moc“, v Bolívii o „komoru cenzorů“. Projekt voliče neoslovil. Viz Dvořáková, V., Kunc, J., 1999, str. 39. Srovnání zaslouží diskuse o „radě moudrých“, jedné z koncepcí českého Senátu.

<sup>112</sup> Haas, Ch. M., 2000a, str. 6.

<sup>113</sup> K tomu se sluší připomenout Tocquevillovo, A. de, 2003, str. 11 násl., osvětlení rozdílu mezi otevřenou a neohrazenou anglickou aristokracií jako souhrnem vyšších tříd, vybavených majetkem, vzděláním a potažmo mocí, a francouzskou šlechtou jako kastou založenou na kritériu rodu, obdařenou privilegii, jimž postupně přestala korespondovat odpovědnost za stav země.

<sup>114</sup> Přímo volené a přitom poměrně slabé druhé komory jsou časté ve středověčném Evropě, jak si všímá Olson, D. M., 1999, str. 302.

kém ledě.<sup>115</sup> Podobně to platí ale i o *Hayekovi*, jak ještě uvidíme. Oba v podstatě preferují hodnotu řádu.

Argumentací pro umenšení role všeobecných voleb v procesu výběru senátorů nicméně *Blom* upozorňuje rovněž na často skloňovaný problém nezávislosti senátorů. Tu zřejmě nejlépe garantuje princip dědičnosti: senátor v takovém případě nikomu za svůj post nevděčí. Oslabení nezávislosti na vnějším činiteli s sebou přináší princip jmenovací; tak ve Velké Británii nehrozí závislost na Koruně, která provádí jmenování, nýbrž na vládní straně, neboť vláda jmenování navrhuje. Ještě zřetelnější je to v kanadském Senátu, jenž je ustavován výlučně jmenováním. Pouze normy politické kultury v obou citovaných zemích brání masivnímu zneužití jmenovacího oprávnění. Přesto jsou v diskusích o reformě Sněmovny lordů (viz část druhá) vyslovovány obavy z přílišného vlivu vlády v Horní sněmovně.

Téměř vše dosud uvedené se může v plné míře projevit za jednoho dosti podstatného předpokladu. Tím je odlišnost mezi komorami, jíž míním 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 nutně odlišnost reprezentačního titulu. I diferencovaný reprezentační titul může v praxi přinést velmi podobné politické složení (Irsko, Španělsko) – nadvláda těchž 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.<sup>116</sup> Naopak stejný reprezentační titul nevyklučuje přítomnost jiného typu parlamentářů a jiného pojmání politiky, pojmání méně stranicky vyhraněného, s větším zřetelem k perspektivě přesahující jedno volební období.

<sup>115</sup> Šamalík, F., 2001, str. 780, tento typ Senátu považuje za v demokracii těžko uskutečnitelnou snahu o vytvoření instituce „moudrosti“ či „mínění“, namísto instituce „zájmů“.

<sup>116</sup> Lijphart, A., 1991, str. XI.

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 proto také častěji mluví o vlivu, než o moci. Uvedenou tezi nutno vztáhnout na stávající poměry, nikoli na vyvažování protichůdných sociálních zájmů v éře smíšených konstitučně monarchistických vlád předminulého století.

Poněkud atypické jsou svým vztahem k vládě italský a rumunský Senát; nedůvěru vládě může totiž vyslovit kterákoliv z komor. Totéž platilo o Senátu francouzské III. republiky nebo o belgickém Senátu do roku 1993. Problémem této konstrukce je nutná podmínka vládnutí v podobě důvěry dvou dosti často odlišných většin. Vláda je závislá na dvojí většině, což jí zužuje manévrovací prostor. Odůvodnitelné to může být snad jen tehdy, mluvíme-li o segmentované společnosti, kde druhá komora reprezentuje strukturální menšiny (tlak na širokou vládní koalici). V Itálii je závislost vlády na obou komorách používána jako argument pro zachování jejich shodného politického složení a historicky ve prospěch eliminace rozdílů mezi nimi (délka volebního období a volební systémy).<sup>117</sup>

Zvláště případ bývalého francouzského Senátu, který byl nerozpuštělný a přitom obdařený pravomocí vyslovit vládě nedůvěru, je ilustrací hodnověrnosti doporučení k prolomení úplné symetrie komor (identity kompetencí) ze strany *K. von Beymeho*, argumentujícího v parlamentní formě vlády stabilitou vlády, zpochybněnou její závislostí na odlišných většinách v obou komorách.<sup>118</sup> Takto postavená druhá komora se může stát rozbuškou stability ústavního systému, neboť je vyvážána z klasického přediva vyvažování mocí, kde pendantem (korelátém) vyslovení nedůvěry vládě je rozpuštění

<sup>117</sup> Vystoupení místopředsedy italského Senátu Lamberta Diniho na 5. zasedání Asociace evropských senátů v Praze dne 7. října 2003.

<sup>118</sup> Beyme, K. von, 1999, str. 198–200, 205 násled.

příslušné komory.<sup>119</sup> Ve Francii se ve prospěch odpovědnosti vlády oběma komorám argumentovalo mj. možností senátorů být ministři, resp. premiéry. V některých evropských monarchiích nedůvěra vyslovená druhou, vesměs aristokratickou komorou, umožnila panovníkovi zbavit se nepříjemné vlády, opírající se o komoru lidovou (ve Velké Británii naposledy 1834, ve Švédsku však ještě počátkem 20. století).

Podobně jako *Beyme* uvažuje i *Sartori*, označující existenci dvou komor za nejspornější otázku parlamentního vládního systému. Koexistence odlišných většin v rovnomocných komorách je podle něj řešitelná v prezidentském systému<sup>120</sup>; v systémech parlamentních by vedla k paralýze vládnutí, proto je prvním komorám přiznáváno právo „posledního slova“. „*Parlamentní vláda je možná v takovém dvoukomorovém systému, kde jedna komora rozhodně zastihne druhou a efektivně determinuje vládu.*“<sup>121</sup> Svou úvahu shrnuje v závěru: čím více nepodobnosti mezi komorami, tím větší nerovnost pravomocí; čím větší rovnost, tím je nutnější větší podobnost. Z této teze se vymykají pouze federativní druhé komory<sup>122</sup>, nikoli však bezvýjiměčně.<sup>123</sup> Pokud jde o ně, můžeme je učinit součástí skupiny komor reprezentujících jiný než občansko-po-

<sup>119</sup> Klokočka, V., 1996, str. 172, 182 atd. Ve francouzské Třetí republice nebylo Národní shromáždění v letech 1877–1940 rozpouštěno po zkušenostech se zneužitím této prezidentské pravomoci za MacMahonova puče. Bez této součásti systému *checks and balances* jde podle *Beymeho*, 1999, str. 386, o „nepravý“ parlamentarismus, blížící se vládě shromáždění.

<sup>120</sup> Mám za to, a praxe USA to potvrzuje, že i pro prezidentský systém má shodné, resp. rozdílné složení komor dalekosáhlé důsledky. Prezident ovšem není existenčně závislý na parlamentu, samostatně si počíná i v oblasti výkonné moci, může jednat s jednotlivými kongresmany. Nicméně je silně limitován rozpočtem a zákonodárným monopolem legislatury. To vede k častým snahám vládnout pomocí dekretů se silou zákona, jež jsou příznačné pro Latinskou Ameriku a některé členy Společenství nezávislých států. Spory o rozsah nařizovací moci ostatně nejsou výjimkou ani v USA s jejich povahou politických stran.

<sup>121</sup> Citováno podle *Sydow*, B. von, 1991, str. 180.

<sup>122</sup> *Sartori*, G., 2001, str. 189.

<sup>123</sup> V řadě federativních států např. v Indii či Rakousku byla oslabena idea federalizace ve prospěch centralizace; to mj. vedlo k posílení první komory. Viz *Ameller*, M., 1966.

litický prvek. Jsou-li tyto komory stejně silné jako komory první, obává se nebezpečí zablokování parlamentu také *K. Loewenstein*, jenž proto doporučuje preferovat demokratičtější komoru (demokratický versus federativní princip), a to nejen v parlamentních konvencích, ale i při úpravě pravomocí.<sup>124</sup> Dá se tedy říci, a ostatně i empirická data to potvrzují, že *Sartoriho* výjimka pro federativní komory se uplatňuje jen tam, kde je federalismus silně zakořeněn.

V našich poměrech rozvíjí podobné myšlenky poslanec *Adolf Stránský*, jinak zastávající silného Senátu. Při debatě o návrhu Ústavní listiny v roce 1920 jej vedlo riziko odlišných většin k návrhu odlišit v zákonodárném procesu projednávání rozpočtu, bez něž nelze vládnout, a jenž by byl v poslední instanci v moci Sněmovny.<sup>125</sup> Dnes odůvodňuje *František Šamalík* obdobný projev asymetrie komor, tj. vyloučení státního rozpočtu a státního závěrečného účtu z působnosti Senátu tím, že Senát nemá absolutní legitimitu a svou nerozpustitelností je vyňat z obecného principu odpovědnosti.<sup>126</sup>

Po mém soudu je *Stránského* přístup adekvátnější než paušalizující poznámky *Sartoriho*. Jde totiž o určení toho, kde za účelem efektivy vládnutí nemá být vláda nadměru svazována (všechny zákony, některé zákony, zejména finanční?). Vše ostatní může, nikoli musí, být vystaveno působení odlišně složených a přitom rovnomocných komor (ústavodárství, organické /a jiné významné/ zákony, rozhodování s dopady na suverenitu státu apod.). Za nespornou přitom považuji opodstatněnost odpovědnosti vlády pouze jedné z komor.

Toto nahlédání konvenuje teoretickému řešení jedné ze tří základních otázek politického jednání, jimiž jsou otázky po tom, kdo přijímá rozhodnutí, jakým způsobem a o čem. Prostřední otázka se vztahuje k prostředkům vládnutí a k rychlosti přijímání rozhodnutí. Proti sobě stojí dlouhá debata (viz její *Schmittovo* ztotožňování s liberalismem výše) a rychlost autoritativního monokratického rozhodování. Uplatňovat se mohou obě kvality, avšak v míře odlišné podle charakteru rozhodování.<sup>127</sup>

<sup>124</sup> *Loewenstein*, K., 1969, str. 184.

<sup>125</sup> *Broklová*, E., 1992a, str. 85.

<sup>126</sup> *Šamalík*, F., 2001, str. 780.

<sup>127</sup> *Blondel*, J., 1972, str. 33–34.

Politická moc pochází ve věku demokracie jen z voleb, a to spíše z voleb přímých než nepřímých. Nevolené druhé komory dnes patří ke slabším, což se projevuje zejména v omezené schopnosti chránit před změnou ústavu a ústavní principy (Velká Británie, ale i Kanada)<sup>128</sup>, silné druhé komory jsou obvykle voleny přímo, neznamená to však, že všechny přímo volené komory jsou silné.

Má-li tedy být druhá komora dosti silná, musí být volená, současně by ale měla být jiná než také volená komora první. Tak může být podle *Bogdanora* naplněna: a) nepřímou volbou (např. Rakousko, Francie a Nizozemí), b) přímou volbou podle principu teritoriálního zastoupení (USA, Švýcarsko), c) volbou podle principu korporativního zastoupení (Irsko), d) volbou členy první komory (Norsko, Island).

Posledně uvedený případ by snad mohl být relevantní při volbě jiných osob než jsou členové první komory (mj. jedna z koncepcí reformy britského bikameralismu podle *J. S. Milla*), o to však v uvedených zemích nejde, resp. zpravidla nešlo. Ty jsou ukázkou poněkud neobvyklého, modifikovaného unikameralismu (viz dále).

Shora vymezenou úlohu péče o zákonodárství, reprezentanta specifických zájmů, pojistky liberální demokracie může druhá komora uvést ve skutek dvěma základními oprávněními. Těmi jsou jednak revidování (kontrola) zákonů, včetně nutného souhlasu se změnami ústavy, jednak intervence v případech nutných ke stabilizaci veřejného mínění, čímž se získává čas pro další diskusi a hledání konsensu v národě (lord *Bryce*).<sup>129</sup>

V kapitole věnované typologii druhých komor uvidíme, že hlavní nástroj (kontrola zákonů), jímž mělo být zajišťováno poslání druhé komory (viz *Bogdanorovy* body 1 až 3), se v mnoha případech osamostatnil do svébytného, ne-li jediného, nebo alespoň dominantního, úkolu. Tak je tomu např. u českého Senátu.

Kromě otázky proč, resp. za jakým účelem druhé komory vznikají, stojí za malé zastavení i otázka, kde, v jakých zemích vzniká-

<sup>128</sup> Jejich legitimita je tudíž relativní, na něco stačí, na něco už nikoli. Viz *Blondel, J.*, 1972, str. 49.

<sup>129</sup> *Bogdanor, V.*, 1992, str. 412 násl.

jí. Na tu se však dá obecně odpovědět dosti těžko. Jsou to vlastně všechny země, kde byl shledán účel existence druhých komor tak silným, aby je zřídily. Prakticky to jsou federativní státy, kde jsou druhé komory v historickém vývoji zcela nebo téměř bezvýjimečné. Stejně tak to však jsou země rozlehlé a decentralizované či země s prvky konkordanční demokracie (viz kapitola pátá). Udává se, že ve státech s více než 10 miliony obyvatel jsou druhé komory pravidlem. Existenci druhých komor tak svědčí především silné sociální zájmy nepřevoditelné na občansko-politický princip. Zdůrazňuje se potřeba reprezentace člověka v jeho komplexitě, tj. jako nositele občanských práv a současně jako člena různých společenství, která jej formují.<sup>130</sup> K tomu je však třeba přidat důvody další, mezi nimiž dominují historická tradice a potřeba politických kompromisů při tvorbě ústav, zkušenost se zneužitím moci, jež by v dvoukomorovém parlamentu měla být lépe kontrolována apod.<sup>131</sup>

Shrneme-li tedy závěrem posledních dvou kapitol důvody vysvětlující zřízení druhých komor, jsou to s jistotou měrou jednoduché tyto:

Podle prvního pojetí jsou druhé komory reziduem systému udržování demokracie pomocí aristokratických horních komor vyvažujících působení lidových komor dolních. Tyto teorie vycházejí z koncepcí smíšené vlády *Ch. de Montesquieu* a mnohých, hlavně německých myslitelů první poloviny 19. století; v rudimentární podobě se s nimi setkáme i v anglickém středověkém myšlení a bez vztahu k bikameralismu i v antice.

Druhé pojetí zachovává formu, avšak zbavenou aristokratického obsahu. Druhé komory slouží k rozdělení zákonodárné moci, jež je ze všech státních mocí nejsilnější. Stávající se součástí *Intra-Organ-Kontrolle* (*Loewenstein*), omezují všemoc jediného shromáždění a tím snižují i riziko tyranie většiny obávané *A. Tocquevillem* i *J. S. Millem*.

Třetí pojetí vyrůstá z potřeby reprezentace dílčích států ve federacích (*Federalisté*) a v modifikované podobě slouží i zájmům teritoriálních celků v decentralizovaných státech.

<sup>130</sup> *Bicameral System in the World. A Survey* (Paris, 2000), str. 10.

<sup>131</sup> Pro střední a východní Evropu o tom píše *Kubát, M.*, 2003a, str. 54. Stejně tak ale samozřejmě platí i pro řadu bývalých britských kolonií.

Čtvrté pojetí je založeno na korporativních teoriích, tedy na potřebě doplnění občanského a politického prvku prvkem profesních stavů. Platformou působení organizovaných zájmů mají být právě druhé komory (např. *Salazarovo* Portugalsko).

Přístup pátý vystupuje ve prospěch přirozených elit v politice, mudrců vzdálených každodennímu politickému shonu. Odvozuje se od poněkud idealizované představy římského Senátu a občas probleskuje snad u všech druhých komor.

Konečně šestá koncepce operuje opět reprezentačním titulem, v tomto případě titulem strukturální reprezentace: druhá komora má být zrcadlem společnosti co do zastoupení jejích profesních, regionálních, etnických, náboženských, věkových či pohlavních segmentů (doporučení *Wakehamovy* komise pro reformu Sněmovny lordů).

## *Kapitola čtvrtá ... a kdy zanikají*

V předchozí kapitole jsem se pokusil načrtnout cosi jako poslání druhých komor, resp. některé z jejich funkcí, jako důvod jejich vzniku v minulosti i dnes. Naši pozornost si však nesporně zaslouží i situace a důvody rušení druhých komor, a to přesto, že jsme svědky fenoménu „znovuožívání bikameralismu“, jímž je míněno jednak přibývání druhých komor, zejména ve srovnání se situací ještě na začátku 70. let 20. století, jednak růst zájmu o jejich odvodnění a funkce. Na začátku roku 2000 se v Paříži konalo Fórum senátů světa, na sklonku téhož roku vznikla Asociace evropských senátů, jež se dosud sešla na pěti pracovních jednáních, včetně jednoho v říjnu 2003 v Praze. Podobná asociace existuje i v Africe.

Nejde však samozřejmě jen o zájem samotných členů druhých komor o poznání spřízněných institucí. Setkáme se také s přibývajícými pracemi teoretiků z oblasti konstitucionalismu, politické vědy a státovědy, ale třeba i politické ekonomie, mnohé jsou v této knize citovány.

V každém případě se zdá, že „znovuožívat“ může jen něco, co předtím skomíralo. Na počátku 20. století přitom byl jasno. Přesvědčuje nás o tom alespoň *„Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o složení a pravomoci senátu“*, kde se praví: „...*systemu parlamentu jednokomorového jest celkem jen výjimkou, vyskytuje se většinou jen ve státech nejmenších... dále pak ve větších státech jen tam, kde ústavní poměry nejsou ještě ustáleny, a to buďto vůbec..., nebo tam, kde státy dotyčné nalézají se v přerodu...; konečně pak vyskytují se jednokomorové parlamenty ve většině států nezcela samostatných, jakož i v tzv. státních fragmentech...*“<sup>132</sup> Z dalšího *Hoetzela* výčtu států s dvoukomorovým parlamentem je zřejmé, že v době přípravy citované důvodové zprávy ve světě i Evropě převládaly. Navíc citát zachycuje zajímavou tezi o vztahu pořádaných

<sup>132</sup> *Zpráva ústavního výboru o návrhu, aby vydán byl zákon o složení a pravomoci senátu* (tisk 2423 ze zasedání Národního shromáždění československého roku 1920).



poměrů ve státě a dvoukomorového parlamentu. Ta se objevuje i u *Burka a Federalistů*: za jednokomorovým parlamentem stále číhá hrozba tyranie většiny.

Obdobím ústupu dvoukomorových soustav byla zejména 60. a 70. léta 20. století, kdy jich bylo něco přes 40.<sup>133</sup> Byla to doba lidových demokracií ve střední a východní Evropě, pro něž byly druhé komory (s výjimkou federací) zbytečnou komplikací při výkonu moci, doba osamostatňování se afrických kolonií, zemí bez demokratických a parlamentních tradic, uspořádaných začasťe na principech kmenového soužití v kombinaci s vládou jedné strany či hnutí, případně snažících se tradici bikameralismu zapomenout jako součást koloniální minulosti (např. Keňa zrušila druhou komoru v roce 1966, krátce předtím zde byla zřízena), doba vypořádávání se s minulostí a konzervativním „haraburdím“ snad ve všech aspektech života jedince i společnosti. Na pořadu dne byla co nejpřímější demokracie, ve druhé polovině let šedesátých demokracie přímé akce, demokracie bez prostředníků.<sup>134</sup>

Právě tehdy se Švédsko stalo po Dánsku a Novém Zélandu třetí zemí svobodného světa, které ve 20. století na celostátní úrovni vykročily z dvoukomorových poměrů na cestu unikameralismu. Na úrovni dílčích států byly již dříve, anebo v téže době druhé komory zrušeny v americké Nebrasce, kanadském Quebecu či australském Queenslandu. Na místo revitalizace bikameralismu byla v těchto zemích zvolena jeho eliminace.

Naopak v letech osmdesátých a devadesátých druhých komor přibývá.<sup>135</sup> Svůj podíl na tom mají krachy totalitních a autoritativ-

<sup>133</sup> Viz např. Ameller, M., 1966 nebo *Bicameral System in the World. A Survey* (Paris, 2000).

<sup>134</sup> Neplatí to samozřejmě bezvýjimečně, čehož dokladem je třeba Turecko, které právě začátkem 60. let procházelo procesem pluralizace (mj. zřízení druhé komory v roce 1961), zatímco v době počínajícího přibývání druhých komor zde byl v roce 1982 Senát zrušen.

<sup>135</sup> Mughan a Patterson, 1999, str. 333 násl., zařazují zkoumání restaurace bikameralismu, spolu se sporem o ideální politický režim a volební systém, mezi základní témata politologického neoinstitucionalismu od 80. let minulého století. Zanedbání tematiky bikameralismu považují za pochybení, neboť mnohé druhé komory nejsou bezvýznamné a zkoumání zasluží přinejmenším jejich dopady na stranický systém a na vztah odpovědnosti vlády (státu) vůči veřejnosti.

ních režimů ve střední a východní Evropě, ale i ve třetím světě. Tyto země měly společnou zkušenost s politickými zvraty 20. století, s „vlastněním“ a vykonáváním nekontrolované moci, byť je třeba „vlastníkem“ moci „lid“. Je-li vůle lidu interpretována jako vůle nejvyšší a neomezená, je-li rozhodování ničím neomezované většiny, realizované bez pojistek v jediný okamžik voleb či referenda, absolutizováno, těžko mluvit o demokracii jako největší přítelkyni svobody jednotlivce. Toto vědomí, kombinované s apely na rozšiřování účasti občanů na správě věcí veřejných, avšak při zachování zastupitelské povahy systému vládnutí, přispělo ke vzniku nových druhých komor. Mezi prvními vznikl Senát ve Španělsku, v Evropě se k němu později připojily senáty v Polsku, Rumunsku a České republice, jakož i druhé komory v některých státech bývalé Jugoslávie. Přesto byly na přelomu 20. a 21. století zrušeny druhé komory v Bavorsku a Chorvatsku.

Kromě reakce na rizika zneužívání neomezované a koncentrované moci je překonávání pocitu zbytečnosti druhých komor spojováno také s jejich rolí v procesech federalizace a regionalizace mnoha států, kde jsou považovány téměř za nezbytnost.<sup>136</sup>

Jakkoli tedy v uplynulých desetiletích druhých komor přibylo na téměř 70, nejde díky jejich občasným rušením o pohyb jednosměrný a bezvýjimečný. Roku 1992 bylo dvoukomorových parlamentů 61<sup>137</sup>, v roce 2000 bylo celostátních druhých komor napočítáno 67; od té doby ubylo Chorvatsko, avšak přibylo Tunisko.<sup>138</sup> Ve světovém měřítku tedy jde o významnou menšinu (v Evropské unii však je to většina). Citovaný numerický údaj tak vnáší jasno mezi dvě protikladná tvrzení recentní české literatury: 1) „Většina parlamentů má dvě komory.“<sup>139</sup> 2) „Parlamenty jsou zpravidla jednokomorové (unikamerální).“<sup>140</sup>

Komparativní část druhá nás přesvědčí, pokud k tomu nestačil již předchozí text, že s druhými komorami se nesetkáme zdaleka

<sup>136</sup> Viz Beyme, K. von, 1999, str.196, a pátou kapitolu této části.

<sup>137</sup> Patterson, S. C., Mughan, A., 1999, str. 4.

<sup>138</sup> *Bicameral System in the World. A Survey* (Paris, 2000).

<sup>139</sup> Syllová, J., 1998, str. 244.

<sup>140</sup> Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J., 1997, str. 197. Filip, J., 1999b, str. 30, své tvrzení dokládá údajem o existenci 56 dvoukomorových parlamentů.

jen ve federacích a velkých zemích, jak kdysi tvrdil *J. Blondel*.<sup>141</sup> *K. von Beyme* uvádí mezi faktory ovlivňující existenci dvoukomorových systémů federativní uspořádání, regionalizaci unitárních států, prvky konkordantní (konsensuální) demokracie a značnou rozlohu země.<sup>142</sup> Mimořádnou roli však hrají také tradice a příklon k různým koncepcím dobré vlády.

Můžeme snad, podobně jako výše u terminologického exkursu, uzavřít tím, že není ani tak důležitý přesný počet dvoukomorových parlamentů (jde totiž o veličinu proměnnou), jako spíše vědomí, že jde o instituci nikterak neobvyklou, a také proto hodnou zájmu.

Jednou věcí však je nezřízení druhé komory při vzniku státu či změně jeho uspořádání (např. Finsko), jinou věcí je zrušení již existující a obvykle z povahy věci změnám odolávající parlamentní instituce. A právě tím bychom se měli nyní zabývat na několika praktických příkladech, jež nám mj. umožní konfrontovat eliminaci tamních druhých komor s kritérii pro etablování druhých komor, jak je shora vytyčil *von Beyme*.

### I. Nový Zéland

S prvním zrušením druhé komory ve 20. století se nesetkáme ve Finsku, jak se někdy udává, ale na Novém Zélandě. V tehdy ruském Finsku byl totiž v roce 1906 čtyřkuriový Stavovský sněm přímo nahrazen jednokomorovým parlamentem (*Eduskunta*) se specifickými nástroji ochrany konzervativních menšin: Velkým výborem, jakousi druhou komorou *sui generis* uvnitř parlamentu, a superkvalifikovanou ústavní většinou.<sup>143</sup>

Na Novém Zélandě byl parlament složený ze Sněmovny reprezentantů a Legislativní rady (*Legislative Council*, dále jen „Rada“)

<sup>141</sup> Blondel, J., 1972, str. 131.

<sup>142</sup> Beyme, K. von, 1999, str. 197.

<sup>143</sup> Hentilä, S., 2000, str. 28–31. Velký výbor byl původně tělesem se všeobecnou kompetencí, pověřeným hledáním uspokojivého řešení za situace, kdy plénum sněmovny neschválí návrh odborného výboru. Podrobněji se jím budeme zabývat v kapitole o modifikovaném unikameralismu.

zřízen již v roce 1854.<sup>144</sup> Byl sice ovlivněn westminsterským vzorem, avšak v podmínkách chybějící aristokracie byvší personálním substrátem Sněmovny lordů byl zvolen model doživotního jmenování členů Rady Korunou, resp. guvernérem, na návrh vlády. Od roku 1892 byli členové Rady jmenováni na 7 let s možností opakování. Projekt jejich volby na základě poměrného volebního systému z roku 1914 nebyl nikdy realizován.

Rada měla právo iniciovat zákony, návrhy zákonů revidovat a zamítat, jakož i právo zřizovat vyšetřovací komise. Motivem jejího obsazování jmenováním byla snaha zajistit vysokou kvalitu, resp. odbornost jejích členů. Proto byl zavržen návrh nepřímé volby provinciálními zastupitelstvy. Absence vymezení funkčního období měla být zárukou nezávislosti a přispívat tak k formování vlastní, koloniální aristokracie. Ve skutečnosti řada členů předčasně rezignovala kvůli jiné kariéře nebo odchodu zpět do metropole. Od 70. let 19. století se tak Rada stávala rezervoárem míst sloužících premiérovi k odměňování bývalých poslanců a jiných osob. Zavedení funkčních období tuto tendenci jen prohloubilo.

Již krátce po vzniku Rady byl zrušen limit počtu jejích členů, dosud oscilující mezi 10 a 15. Pokud by se tedy stavěla vládě na odpor, mohla tato jmenováním nových členů odpor Rady překonat. Do zrušení Rady bylo této hrozby použito ve dvou vlnách. Stejná moc měnit poměry mezi stranami spolehlivě podryla pozice francouzské Sněmovny pairů v červencové monarchii o několik desetiletí dříve.

Poklesu reálné nezávislosti odpovídá pokles legislativní aktivity. V letech 1854–1890 Rada vracela cca 50 % návrhů zákonů s pozměňovacími návrhy, v letech 1891–1950 šlo již jen o 26 %; většina pozměňovacích návrhů druhého období byla nadto přijata na žádost vlády. Rada tak od 90. let postupně mizela jako svébytný aktér politického dění. Diskuse o její reformě postupně přešly v diskuse o jejím zrušení.

<sup>144</sup> Text o Novém Zélandu vychází především ze statí Jackson, K., 1991, a Kaiser, A., 2000.

Aktuálními se tyto debaty staly ve druhé polovině 40. let, když vůdce opoziční konzervativní Národní strany, proti vůli mnoha svých kolegů, předložil návrh zákona o zrušení Rady. Jakkoli jde o krok od konzervativního politika nečekaný, byl motivován snahou rozštěpit labouristickou stranu, která byla od roku 1935 ve vládě. Zrušení Rady bylo sice původně jejím požadavkem, nyní ji však již 12 let využívala k zajištění zasloužilých politiků.

První návrh zrušení Rady byl neúspěšný. Následovala jednak změna základního statutu dominia (*the 1931 British Statute of Westminster*), na základě níž byla kompetence v ústavních otázkách převedena z britského parlamentu na novozélandský, jednak byl přijat zákon o poslancekých důchodech, čímž členství v Radě ztratilo svůj dlouhodobý latentní význam odměny bývalých předních poslanců. Obě hlavní strany se obávaly revitalizace Rady, neboť ztráta kontroly nad jejím složením by jim mohla zkomplikovat realizaci vlastních projektů. Nepřikročily proto k referendu, neboť to by nedopadlo ve prospěch jejího zrušení, ale postupovaly parlamentní cestou. Národní strana prosadila po volebním vítězství v roce 1949 zrušení Rady ve Sněmovně reprezentantů a jmenovala 18 nových členů Rady svolných hlasovat pro zrušení. Jelikož však ne všichni slib dodrželi, bylo třeba jmenovat dalších 7 členů. Teprve pak se podařilo Radu k 1. lednu 1951 zrušit.

Tím paradoxně začíná druhý život novozélandské druhé komory, po níž se mnoha politikům zastesklo. Rada konzervativců byla zaskočena tím, že slib započít vážnou debatu o zřízení reformované druhé komory hned po zrušení té předchozí nebyl míněn příliš vážně, resp. není pro odpor aktivizovaných labouristů realizovatelný. Projekt zřízení Senátu z roku 1952 tak byl odložen, jakkoli vlivná skupina odborníků, novinářů a akademiků varovala před příliš silnou exekutivou kontrolující jedinou komoru a před nedostatečnou ochranou základních práv. Jejich podněty alespoň vyústily ve zvýšení počtu poslanců, posílení parlamentních výborů, nové projednání zákona v důsledku veta generálního guvernéra, zavedení ústavního referenda, zřízení orgánů zabývajících se lidskými právy

a rasovými vztahy atd. Diskuse pokračovaly až do 80. a 90. let, kdy se staly součástí úsilí o reformu volebního systému. Národní strana tehdy navrhovala vytvoření druhé komory volené podle poměrného systému na regionální bázi, se zvláštním zastoupením maorského obyvatelstva. Přednost byla nicméně dána zavedení smíšeného volebního systému do Sněmovny reprezentantů s tím, že rozvíjející se správní soudnictví, ombudsman a aktivní parlamentní výbory pracující také s koncepčními materiály jsou schopny absenci druhé komory kompenzovat.

## II. Dánsko

Ratifikací nové ústavy se v roce 1953 přeměnil dánský dvoukomorový *Riksdag* v jednokomorový *Folketing*.<sup>145</sup> *Riksdag* byl ustanoven po dlouhém období absolutistické vlády v roce 1849 (od roku 1660 nebyly svolávány stavy, po roce 1830 začala působit čtyři regionální poradní shromáždění) při konstitucionalizaci Dánska. Tehdejší vcelku liberální ústava svěřovala výkonnou moc králi a moc zákonodárnou, rozhodování o daních a vyhlásování války dvoukomorovému parlamentu, složenému z *Landstingu* (druhá komora), nepřímě voleného na 8 let s obměnou poloviny členů každé čtyři roky, a *Folketingu* (první komora), voleného na 3 roky. Neshoda mezi komorami po dvojím projednání návrhu zákona vedla na žádost některé z nich ke svolání dohodovacího řízení, resp. paritně složeného dohodovacího výboru. O návrzích ústavních zákonů jednal *Riksdag* jako celek; v případě jejich přijetí byl rozpuštěn a následovalo nové projednání, nyní již jen ratifikační.

Za zmínku snad stojí také problematické uplatňování dánské ústavy na území Šlesvicka, Holštýnska a Lauenburska, německých vévodství pod svrchovaností téhož panovníka, tj. dánského krále. Německá vévodství přijala vlastní ústavu už v roce 1848 a dánské Koruně trvalo poměrně dlouho, než je opět ovládla. Roku 1854 byla vytvořena Rada říše jako společný orgán celého soustátí, jejichž 25 členů jmenoval král, 25 volila shromáždění jednotlivých zemí

<sup>145</sup> Text o Dánsku vychází především ze statí Arter, D., 1991, Degener, U., 2000a, a Metcalf, M. F., 1992.

a od roku 1855 přibylo 30 členů volených přímo. Po ztrátě německých území v prusko-dánské válce byla právě Rada říše pověřena revizí dánské ústavy.

V roce 1866 došlo k ústavním změnám, v důsledku nichž druhá komora přestala být výlučně volenou. Nadále měl 12 členů jmenovat král, dalších 51 měli přímo volit muži s vysokými příjmy a jeden měl být volen za Faerské ostrovy. Upraven byl i volební systém pro první komoru tak, že byl zvýhodněn konzervativní venkov.

Po roce 1872 již lze s nástupem socialistů zaznamenat požadavek odstranění censů a zrušení druhé komory jako opory krále proti radikálům. Vzájemné spory o rozpočet totiž provázely celý zbytek století: král za pomoci *Landstingu* udržoval při životě konzervativní vlády, byť ve stavu téměř trvalého rozpočtového provizoria. Parálza ústavního systému byla prakticky řešena zavedením parlamentní vlády v roce 1901. Projekt zrušení druhé komory socialisté formálně předložili až v letech 1912–1913.

Další revize ústavy z roku 1915 znamená zavedení poměrného volebního systému pro obě komory: mělo se tak čelit ovládnutí dosavadních jednomandátových obvodů socialisty. *Landsting*, proměněný z „konzervativní horní sněmovny“ v „demokratickou druhou komoru“, byl nadále ze tří čtvrtin (54) volen voliči staršími 35 let, poslední čtvrtina (18) byla kooptována již zvolenými senátory. Každé 4 roky se obměňovala polovina komory.

Avšak i takto koncipovaná druhá komora byla levici v radikálních 20. letech trnem v oku; byla brzdou v realizaci přeměny země. Spojenectví radikálů a socialistů tak navrhuje doplnit kýžený jednokomorový parlament „revizním výborem“ (*revisionsudvalg*), složeným z právních, správních a technických odborníků, jehož úkolem by bylo posoudit návrh zákona před jeho definitivním přijetím.

Teprve po roce 1936 levicové útoky na druhou komoru ustávají, neboť sociální demokracie ovládla po vládě a *Folketingu* i *Landsting*: „Ve skutečnosti máme v Dánsku jednokomorový systém od přesunu většiny v Landstingu v roce 1936“, uvádí tehdejší významný politik *Aksel Larsen*.<sup>146</sup> Sílicí stranické disciplíně v obou komorách totiž nahrává hospodářská krize a pak válečná hrozba.

Kromě požadavků na zrušení druhé komory se během 30. let můžeme setkat i s převážně konzervativními projekty její reformy. Inspirovány jsou korporativními teoriemi, na základě nichž by druhá komora měla mít profesní základ (kultura, průmysl, obchod, odbohy) a přispívat tak k funkční diferenciaci bikameralismu. Pro odpor většiny sociálních demokratů je však ústavnímu referendu předložen odlišný návrh tří politických stran: podle norského a islandského vzoru se měl *Riksdag* při plnění svých legislativních úkolů rozdělovat do dvou „komor“ či sekcí v poměru 70 ku 140 poslancům. Jakkoli byl tento návrh přijat oběma komorami a 91% zúčastněných voličů, nízká volební účast zmařila jeho úspěch: pro by se muselo vyslovit 45 % registrovaných voličů, vyslovilo se 44,5 %!

Po válce liberální vláda zřídila vícestranickou ústavní komisi, jež se měla zaměřit primárně na snížení volebního věku a na strukturu parlamentu. Její závěrečná zpráva z ledna 1953 doporučuje přes snahu expertů (např. známého právního filosofa a konstitucionalisty *Alfa Rosse*) mj. zachovat a reformovat *Landsting*, nahradit druhou komoru jako nástroj ochrany menšin v legislativním procesu referendem vyhlášeným na žádost 1/3 poslanců; zvažovaná Právní rada měla být nahrazena specializovanými parlamentními výbory. Rada konzervativců si od zrušení druhé komory slibovala kompromis v podobě změn volebního systému, které by zlomily převahu sociálních demokratů a radikálů ve *Folketingu*; většinový souhlas strany s ústavní revizí však vedl k odštěpení mnoha zastánců bikameralismu. Změna ústavy byla přijata parlamentem stávajícím, jakož i následně zvoleným, těsnou většinou potvrzena referendem a podepsána králem. V září 1953 proběhly volby do jednokomorového parlamentu.

Institucionalizovaná omezení vládní moci se neukázala jako příliš účinná, konzultacím a kompromisům mnohem více svědčí tradiční dánské poměry menšinových vlád. O opětovném zřízení druhé komory se občas diskutuje v souvislosti s posilováním územní samosprávy a jejím provázáním s centrální politickou úrovní.

<sup>146</sup> Arter, D., 1991, str. 77.

### III. Švédsko

Až do roku 1867 představovaly ve Švédsku zastupitelství politického národa čtyři stavy: šlechta, duchovenstvo, měšťané a rolníci.<sup>147</sup> K platnému usnesení sněmu bylo třeba shody nejméně tří z nich. Jednalo se o uspořádání stabilizované již v 16. století a co do své podstaty se později již příliš nevyvíjející. Měnily se pouze okolnosti, za nichž *Riksdag*, stavovský sněm působil. Tak např. z 18. století má Švédsko zkušenost nejen s královským absolutismem, ale také předchozí zkušenost z „věku svobody“, tj. s vládou shromáždění v letech 1719–1772.<sup>148</sup>

Od začátku 19. století se jedná o nahrazení čtyřkuriového stavovského sněmu moderním parlamentem, nejspíše dvoukomorovým (např. návrh z roku 1810), avšak dlouho bez úspěchu.<sup>149</sup> Teprve v letech 1865–1866 se podařilo nalézt shodu mezi stavy a instalovat bikameralismus. Stavovská reprezentace se jevila jako anachronismus obdobný cechům, výsadám šlechty ve vlastnictví nemovitostí či postihu neluteránských náboženství. Roku 1867 byl zahájením činnosti dvoukomorového parlamentu realizován plán ministra spravedlnosti a faktického předsedy vlády (až do začátku 20. století předsedal kolegiálně rozhodující vládě právě ministr spravedlnosti) *Louise de Geer*. Vedle sebe stály až na rozpočtové záležitosti zcela rovnoprávné komory: První komora (senát) a Druhá komora (poslanecká sněmovna). Jakkoli byla zakotvena vcelku neobvyklá procedura umožňující paralelní projednávání návrhu zákona v obou komorách, těžiště jejich práce spočívalo v paritně složených společných výborech, jež fakticky sloužily též jako výbory dohodovací. První komora měla tradičně kvalitou a prestiží svých členů faktickou převahu ve společných výborech, Druhá komora mívala navrch při konečném hlasování; výjimkou však nebyla ani vítězství svým složením více homogenní První komory.

<sup>147</sup> Text o Švédsku vychází především ze statí Sydow, B. von, 1991, Degener, U., 2000b, Metcalf, M. F., 1992, Stjernquist, N., 1992, a knihy Hadenius, S., 1997.

<sup>148</sup> Beyme, K. von, 1999, str. 169.

<sup>149</sup> Zkoumána však byla rovněž batavská ústava z roku 1798 – viz dále výklad o norském modifikovaném unikameralismu a nizozemském bikameralismu.

Stodvacetpět nejméně pětatřicetiletých členů První komory bylo voleno regionálními zastupitelstvy a korporacemi, přičemž hlasy byly váženy podle příjmového censu.<sup>150</sup> Mezi členy převažovali statkáři a vysocí úředníci (v roce 1867 tvořila tři pětiny členů šlechta), politické strany sem začaly pronikat až ve 20. století. Členové Druhé komory byli voleni v jednomandátových obvodech, sice rovněž s příjmovým censem, avšak s výslednou převahou rolníků a městských středních vrstev. Díky nárůstu blahobytu se pro obě komory postupně rozšiřoval okruh osob s aktivním i pasivním volebním právem. V roce 1906 Druhou komoru prvně ovládli liberálové; jimi vytvořená vláda byla odstraněna První komorou. Definitivně se podařilo liberálům a sociální demokratům kontrolovat Druhou komoru v roce 1911. Obě strany zprvu usilovaly o oslabení První komory a posléze o její zrušení.

V roce 1907 byla První komora částečně reformována. Byl snížen příjmový census (maximální počet možných hlasů jediného voliče byl omezen na 40) a zavedeny poměrná volba regionálními radami a finanční náhrady za výkon mandátu. Další reformní úsilí liberálové nasměřovali k přiblížení složení komor, a to zevšeobecněním voleb do místních a regionálních rad, od nichž se odvozovalo členství v První komoře. Postupně byl odstraněn příjmový census a vyrovnán věk podmiňující aktivní i pasivní volební právo, volební období bylo zkráceno z 9 let na 8; uvažovalo se i o nahrazení stávající První komory komorou profesních skupin. Sbližování charakteru obou komor mělo vzápětí úbytek konfliktů mezi nimi. Na přelomu 20. a 30. let tak oslabená vláda zemi řídila za pomoci širokých kompromisů dojednávaných v parlamentních výborech.

V roce 1933 poprvé vládu sestavují sociální demokraté. V roce 1941 získali absolutní většinu v První komoře a zachovali si ji po dalších třicet let; současně přestali být odpůrci bikameralismu, což je jev v historickém i mezinárodním srovnání poměrně neobvyklý. V některých obdobích ovládali i Druhou komoru, z První komory

<sup>150</sup> Volební právo korporací je projevem organické teorie volebního práva, podle níž se společnost neskládá ani tak z jednotlivců jako spíše z jejich přirozených společenství. Obširné diskuse byly tomuto problému věnovány ve Velké Británii, zejména v souvislosti s volební reformou z roku 1832.

si však každopádně učinili baštu, díky níž mohli torpédovat legislativní program každé „cizí vlády.“ Nesocialistické strany tak postupně začaly rozšiřovat politické instrumentárium politického boje s často radikální levicí o návrhy na omezení parlamentní moci referendem, zrušení První komory, jež se svou jen velmi pozvolnou obměnou opožďuje za politickým vývojem, a zvýšení proporcionality voleb. Největšími kritiky První komory byli tam trvale podprezentovaní liberálové.

Debata zahájená mezi politickými stranami v roce 1948 skončila roku 1966 shodou na zrušení První komory a plné proporcionalitě jediné komory, od čehož si všichni slibovali vlastní posílení při sestavování budoucích vlád. Přispěl k tomu pokles hlasů pro sociální demokracii v regionálních a obecních volbách, což by se časem projevilo i ve ztrátě kontroly nad První komorou. Sociální demokracii se navíc obtížně bránilo proti argumentu zpoždování složení První komory za aktuální vůlí voličů. Zapadla tak mj. koncepce Senátu vyloučeného z kontroly vlády a rozpočtových záležitostí. Změna ústavy byla přijata v letech 1967–1969 a realizována v roce 1971 ustavením jednokomorového *Riksdagu* s posílenými výbory, vtažením organizovaných zájmů do parlamentního rozhodování, zavedením ústavního referenda atd.

#### IV. Chorvatsko a druhá komory na úrovni dílčích států

V kapitole o vztahu bikameralismu a vybraných politických teorií, zejména teorií demokracie, se ještě seznámíme s detaily konceptu korporativního zastoupení. Na tomto místě stačí poznamenat, že tento koncept ovlivnil jugoslávské ústavy a také chorvatskou ústavu z roku 1974. Podle ní v Chorvatsku působil trikamerální parlament, složený ze Sociopolitické komory (80 členů volených společenskými organizacemi a Svazem komunistů), Komory obcí (116 členů volených na základě rovnosti volebních jednotek, což vzhledem k jejich odlišné lidnatosti znamenalo nerovnost hlasů jednotlivých voličů) a Komory sdružené práce (160 členů volených zaměstnanci). Všechny byly konstruovány jako delegace zájmů. Až

v roce 1990 bylo v Sociopolitické komoře zavedeno všeobecné a rovné volební právo; volilo se systémem absolutní většiny v 80 volebních obvodech, jež se však dosti lišily velikostí.

Komory byly vzájemně rovnocenné, přičemž část zákonodárství spadala do výlučné působnosti některé z nich. V ostatních případech jednaly odděleně, nebo společně. Neshoda znamenala odročení projednávaného zákona o šest měsíců. Společných bylo 24 stálých výborů. Změnu přineslo jaro 1992, kdy došlo k zavedení obligatorních společných schůzí buď všech tří komor, anebo Sociopolitické komory a Komory obcí; mj. to znamená přesouvání třetí z komor na vedlejší kolej. Vláda dominovala ve fázi zákonodárné iniciativy, zhusta tlačila na zkrácená jednání, k obcházení parlamentu využívala nařízení se silou zákona.

V prosinci roku 1990 byla v Chorvatsku přijata nová ústava, která s sebou mj. přinesla dvoukomorové Státní shromáždění, sestávající z Poslanecké sněmovny a Župní sněmovny; obě komory však byly ustaveny až po získání státní samostatnosti v roce 1992, resp. 1993. Bikameralismus byl přitom v chorvatských poměrech novinkou; inspirací mu byly západoevropské decentralizované unitární státy. Druhá komora měla být výrazem regionálního zastoupení.<sup>151</sup>

Župní sněmovna měla 68 poslanců, z nichž 63 bylo poměrným způsobem přímo voleno na čtyři roky v jednotlivých župách (vždy po třech) a pět mohl jmenovat prezident republiky (italský vzor objevující se i v některých dalších zemích – Indie, Chile apod.). Rovněž po italském vzoru se doživotním členem Župní sněmovny stával bývalý prezident republiky.

Druhá komora byla obdařena právem zákonodárné iniciativy a právem iniciovat referendum, měla právo se předběžně vyjádřit k návrhům dotýkajícím se suverenity státu, návrhům ústavních a volebních zákonů, zákonů zasahujících do základních lidských práv či se dotýkajících kompetencí právní úřadů a územní samosprávy. Běžné zákony mohla ve lhůtě 15 dnů pozměnit či odmítnout, nesouhlasné usnesení však mohlo být překonáno absolutní většinou Poslanecké sněmovny. K překonání nesouhlasu u návrhů

<sup>151</sup> Zakosek, N., 1994, str. 89 násl.

vyhrazených předběžnému posouzení bylo třeba hlasů dvou třetin poslanců. Župní sněmovna se podílela také na rozhodování o válce a míru, jakož i na rozhodování o omezení základních práv a svobod v případě války, přírodní katastrofy nebo přímého ohrožení národní nezávislosti a jednoty. Do kreační působnosti patřilo navrhování soudců Ústavního soudu a členů Nejvyšší rady soudnictví, do působnosti kontrolní interpelace a dotazy vůči členům vlády, právo zřizovat vyšetřovací komise atd. Župní sněmovna se mohla sama rozpustit.<sup>152</sup>

Velmi silné postavení měl v chorvatském ústavním a politickém systému prezident republiky, a to jednak díky svým pravomocím, jednak díky vůdcovství nejsilnější politické strany. Snaha vypořádat se po smrti prezidenta *Franja Tudjmana* s jeho tíživým dědictvím zasáhla i do osudů Župní sněmovny. Politické změny po jeho smrti se jí totiž nedotkly: prezentovala se jako nástroj opozice destruktivní vůči novému režimu.<sup>153</sup> Jelikož bylo ke změnám ústavy sice třeba jejího předběžného stanoviska, avšak nikoli souhlasu, vyřešila v roce 2001 vládní koalice problém s nesmiřitelnou opozicí jejím odzbrojením, tj. zrušením druhé komory. Ústavní systém se spolu se změnami týkajícími se postavení hlavy státu vychýlil ve prospěch jednokomorového parlamentu.

O něco dříve než Župní sněmovna, v roce 1998, byl referendem zrušen bavorský Senát. Podle *H. Schambecka* byl „vzorovou ukázkou profesního zastoupení“,<sup>154</sup> přesto však jej voliči považovali za zbytečný, resp. přežitý.

Tradice bikameralismu sahá v Bavorsku až do roku 1818; trvala zde nepřetržitě až do konce monarchie.<sup>155</sup> Geneze návratu dvoukomorového systému s nearistokratickou druhou komorou však spadá až do doby po 2. světové válce. *Werner Sörgel* spojuje jeho vznik s úvahami o podobě druhé komory v poválečném západním

<sup>152</sup> Syllová, J., 1999b, str. 41 násl., nebo *Bicameral System in the World. A Survey* (Paris, 2000), str. 106 násl.

<sup>153</sup> Ústní sdělení místopředsedy jednokomorového Saboru Mato Arloviče při jednání v Záhřebu na jaře 2002.

<sup>154</sup> Schambeck, H., 1197a.

<sup>155</sup> *Der Bayerische Landtag* (München, 2000), str. 114 násl., Burg, P., 1992.

Německu. Na spolkové úrovni byl zamítnut návrh konstituovat ji na bázi hospodářského zastoupení s odkazem na zkušenost výmarské republiky s Říšskou hospodářskou radou. Osobnosti z kultury by zde byly nadbytečné, neboť kulturní politika bude v působnosti zemí.<sup>156</sup>

To, co se nepodařilo ve Spolku, prosadilo se v Bavorsku. V roce 1947 se objevil požadavek zřízení druhé, nepolitické, komory zájmového zastoupení profesních stavů. Zemská ústava posléze ve svém čl. 34 stanovila: „*Senát je zastoupením sociálních, hospodářských, kulturních a obecních sborů země.*“

Šedesát senátorů bylo voleno na šest let následujícími korporacemi: 11 zástupců zemědělství a lesního hospodářství, 5 zástupců průmyslu a obchodu, 5 zástupců řemesel, 11 zástupců odborů, 5 zástupců svobodných povolání, 5 zástupců družstev, 5 zástupců náboženských společností, 5 zástupců dobročinných organizací, 3 zástupci vysokých škol a akademií, 6 zástupců obcí a svazů obcí. Pasivní volební právo bylo podmíněno dosažením čtyřiceti let věku, poctivostí, odbornými znalostmi a zkušenostmi. Senát se každé dva roky obnovoval z jedné třetiny, měl právo zákonodárné iniciativy, mohl na žádost vlády zaujímat stanoviska k jejím návrhům zákonů a byl oprávněn vrátit Zemským sněmem usnesený návrh zákona s námitkami. Zemský sněm o nich hlasoval prostou většinou poslanců. Funkce Senátu byla definována jako poradní.

Ke zrušení Senátu došlo s odkazy na jeho nízkou demokratickou legitimitu (chybí přímá volba, selekce reprezentovaných sociálních skupin – proč jsou zastoupeny jen některé?) a proti vůli vládnoucí CSU, jež v něm spatřovala transparentní platformu zapojení sociálních zájmů do parlamentního rozhodování.<sup>157</sup> Tento zásah do ústavního systému byl součástí ústavní reformy, kam patřilo i zmenšení Zemského sněmu a zemské vlády, či prodloužení volebního období poslanců na pět let. Účast v referendu oscilovala kolem 40 %.<sup>158</sup>

<sup>156</sup> Sörgel, W., 1985, str. 305.

<sup>157</sup> Ústní sdělení místopředsedy výboru pro ústavní, právní a parlamentní otázky bavorského Zemského sněmu *Petera Welnhofera* při přijetí v českém Senátu dne 11. června 2002.

<sup>158</sup> *Der Bayerische Landtag* (München, 2000), str. 81.

Skupina senátorů podala proti výsledku referenda neúspěšnou stížnost k Ústavnímu soudu s žádostí, aby jej anuloval pro rozpor s demokratickými zásadami ústavy.<sup>159</sup> Stěžovatelé však zjevně zaměnili demokracii s konstitučním liberalismem, mám-li si vypomoci *Zakariovou* terminologií (viz dále).

V Nebrasce, jediném státu USA s jednokomorovým parlamentem (legislativou), byla jedna z komor zrušena referendem v roce 1934. Tehdy vyvrcholila kampaň vedená již od roku 1913. Mezi argumenty ve prospěch unikameralismu patřila zejména jednotná reprezentace jednotného národa občanů bez ohledu na jejich sociální status, zrychlení zákonodárního procesu, odstranění „obchodování“ se zákony mezi komorami, posílení vlivu voličů, jenž byl podle kritiků umenšován mimořádně silným a voliči nevoleným dohodovacím výborem, téměř třetí komorou parlamentu, jehož kompromisní verze musela být komorami jako celek buď přijata, anebo odmítnuta. Bez významu nebyl ani poukaz na možnou finanční úsporu. Nahrazení bikameralismu unikameralismem požadovala i vláda, jíž se chtělo snadněji vládnout.

K prvním volbám jednokomorového parlamentu došlo v roce 1936. Počet jeho členů, neoficiálně označovaných jako senátoři, se má pohybovat mezi 30 a 50 (původních senátorů bylo 33, poslanců 100) a v jeho čele formálně stojí viceguvernér. Není se tudíž co divit, že se občas vedou diskuse, která z komor vlastně byla zrušena.<sup>160</sup>

### V. Kdy tedy druhé komory zanikají?

Shrnout důvody v jednotlivých případech výše uváděné není snadné. Můžeme snad spolu s *Lijphartem* konstatovat, že k eliminaci druhých komor došlo v zemích, které nejsou příliš lidnaté a jsou spíše homogenní.<sup>161</sup> Chybělo zde tudíž jejich široké uznání jako reprezentantů etnických minorit či územních celků; v ústavních a politických systémech těchto zemí tedy platí podle autorů

<sup>159</sup> Lipšic, D., 2000, str. 27.

<sup>160</sup> Podrobněji viz Just, P., 2003a, str. 1 násl.

<sup>161</sup> Lijphart, A., 1991, str. X.

zdůrazňujících pouze hlediska reprezentace druhé komory za „cosi navíc“.<sup>162</sup> Díky specifické podobě *Tudjmanova* režimu se do podoby regionální komory nemohla profilovat ani tamní Župní sněmovna, která nadto nebyla příliš vybavena efektivními nástroji prosazování a ochrany regionálních zájmů.

Zrušení druhé komory vždy bylo součástí širšího záměru, vesměs změny volebního systému a přístupu konkrétních politických stran k vládě, ale také posílení akceschopnosti vlády (Švédsko), změny režimu (Chorvatsko) atd. Na Novém Zélandu a v Dánsku bývá dodnes často upozorňováno na nedostatečnou věcnou analýzu předcházející zrušení druhé komory.

Mezi metodami zrušení nalezneme cestu mimoparlamentní i parlamentní. V Chorvatsku nemohla druhá komora zabránit svému zrušení, neboť nemohla vetovat ústavní změny, na Novém Zélandu mohl být její odpor zlomen jmenováním dalších členů, v západní Evropě bylo třeba hledat širokou politickou shodu.

Na Novém Zélandu se druhá komora stala neviditelnou, pasivní a proto zbytečnou. V Evropě byl problém spíše v trvale neměnném politickém složení poměrně silné druhé komory, která se tak stala hrozbou stabilitě politicky proměnlivých vlád. Vláda totiž může být paralyzována nejen vyslovením nedůvěry, ale i ochromením svého legislativního programu. Odpor k určité politické straně se tak stal odporem vůči její institucionální baště, tj. druhé komoře. Zrušení druhé komory se stává „pokračováním politiky jinými prostředky“. Kýženou cestou profilace užitečným druhých komor je tudíž zřejmě moudrý střed mezi destabilizujícím hyperaktivismem a zbytečností hyperpasivity: „*Kdyby Sněmovna lordů využívala své moci příliš často, zahubí se.*“<sup>163</sup>

Mám-li uzavřít poučením pro český Senát, můžeme konstatovat, že není koncipován tak, aby mohl výrazně ztěžovat vládnutí: může přibrzdit, nikoli zabrzdit, neboť poslední slovo přísluší v „běžném

<sup>162</sup> Viz např. Olson, D. M., Longley, L. D., 1991, str. 205, kde jsou druhé komory na Novém Zélandu, ve Švédsku a Dánsku považovány spíše za výjimečný plod politických tradic a kompromisů. Po mém soudu však citovaní autoři příliš zdůrazňují pouze hlediska početnosti a struktury obyvatelstva.

<sup>163</sup> Longley, L. D., Olson, D. M., 1991, str. 5.



politickém provozu“ Poslanecké sněmovně. Současně se jej není možné zbavit pouze vůlí poslanců. Relevantními riziky tudíž nejsou „rizika“ evropská, neboť samotná případná neměnnost složení jeho většiny odlišné od většiny Sněmovny sice může být pro mnohé iritující, avšak nikoli nutně dysfunkční. Větší hrozbu proto mohou představovat „rizika novozélandská“, tj. tichá bezkonfliktnost a z ní vycházející bezvýznamnost.

*Kapitola pátá*  
*Dvoukomorové systémy*  
*na pozadí vybraných politických teorií*

Na více místech této knihy upozorňuji na hlubší zakotvení bikameralismu v představách o dobré vládě a koneckonců i o lidské přirozenosti (člověk přirozeně dobrý; člověk chybující; člověk, jenž je člověku vlkem). Při komentování známého *Millova* citátu jsem uvedl své vnímání bikameralismu jako jednoho ze symptomů omezené vlády. V této kapitole se pokouším zarámovat úvahy o bikameralismu do kontextu politických teorií etablovaných již v 18. a 19. století, ale i teorií aktuálních až na sklonku století dvacátého. Významné místo mezi nimi patří různým teoriím demokracie, nejde však pouze o ně (viz např. korporativismus, teorie akomodace nebo elitistické přístupy některých autorů).

Pokud jde o demokracii jako způsob správy věcí veřejných, není sama o sobě zárukou panství práva, ani základních práv či svobody, jak upozorňují *Kant*, *Hayek* či *Popper*. Tato myšlenka je vlastně součástí dlouhé tradice republikánského myšlení založeného na oddělení, kontrole a rovnováze mocí, systému zákonů, ochraně práv jednotlivce a jisté úrovni zastoupení ve vládě, což však nutně neznamená všeobecné volební právo.<sup>164</sup> Jsou-li, či mohou-li být, svoboda a demokracie spočívající na rovnosti konfliktními hodnotami, a to je mj. postřeh *Alexise de Tocqueville* a v jisté míře i *Johna Stuarta Milla*, pak bikameralismus může přispět k řešení této tenze.<sup>165</sup> Viděno prismatem demokracie, je vedle hodnoty svobody pro úvahy o dvoukomorovém uspořádání relevantní též hodnota reprezentace, resp. diverzifikovaného zastoupení.<sup>166</sup>

### I. „Klasické“ debaty v 18. a 19. století

Máme-li v postižení některých debat na téma nás zajímavější postupovat chronologicky, nezačneme v politickém myšlení anglickém, nýbrž francouzském. Pominout můžeme velké teoretiky abso-

<sup>164</sup> Zakaria, F., 1998, str. 30.

<sup>165</sup> Blom, H. W., 1992a, str. 29.

<sup>166</sup> Kristan, I.

lutního státu *Bodina a Bossueta* či jejich epigony, neboť myšlenky konstitucionalismu, parlamentarismu i bikameralismu jim byly cizí; vlastní jsou naopak kritikům absolutního státu.<sup>167</sup> Tábor odpůrců absolutní monarchie „z Boží milosti“ však nebyl zdaleka jednotný: se zřetelem k našemu tématu můžeme odlišit přinejmenším *Charlese de Montesquieu, Jeana Jacquese Rousseaua* a jejich žáky.

Prvním byla blízká koncepce dělené moci, vykonávané na sobě nezávislými subjekty (smíšená vláda: monarcha, šlechta, lid). Rozdělení moci je pojistkou proti jejímu zneužití a zárukou svobody, jež tkví v umírněnosti; spojení zákonodárné, výkonné a soudní moci v jedné ruce vede k despocii. Významným prvkem systému dělby moci je dvoukomorový parlament. Obecná vůle je formulována shodou obou komor, reprezentujících různé složky národa a také různé hodnoty: aristokratická komora např. čest, jejímž ztělesněním je šlechta jako stav. Druhá komora se tak stává „*směsicí cti jako morální kvalifikace k reprezentaci a liberálního panství práva, jež mají být zajištěny vyváženou reprezentací*“.<sup>168</sup>

*Montesquieu* soudí, že šlechta je stavem vynikajícím rodem, bohatstvím nebo funkcemi. Neodlišení její váhy ve správě věcí veřejných by ji uvrhlo do otroctví, neboť většina rozhodnutí osob takto nedisponovaných by byla namířena proti ní (rizika vidí v suverénní moci většiny chudých již *Aristotelés*). Proto má být zákonodárná moc společně svěřena dědičnému sboru šlechticů a sboru, jehož zástupci budou voleni lidem; každý z těchto sborů bude odděleně zasedat a debatovat, a jejich zájmy budou tak odděleny. Obě komory budou vybaveny právem vzájemného veta.<sup>169</sup> Právem veta je ostatně vybrojena i výkonná moc.

<sup>167</sup> Pokud bychom nezačali zkoumání politických teorií v podstatě až osvícenstvím, kdy je tenze svobody a rovnosti citlivě reflektována, resp. kdy se začíná systematicky přemýšlet i o bikameralismu, nýbrž zabrousili do středověku, provenství Francouzům nenáleží. Relevantní debata o omezení vladařské moci, kterou můžeme sledovat mj. v tematice práva na odpor, ať již zdůvodňovaném sakrálně či sekulárně (viz Kysela, J., 2001, zejména část druhá), probíhá spíše jinde než ve Francii. Její velmi významnou součástí byla koncepce smluvně vázané feudální moci Henryho Bractona, v níž je spatřován počátek evoluce (*Magna Charta*, korunovační sliby apod.) ústící v konstitucionalismus, tedy v pojetí moci omezené ústavou. Viz Ullmann, W., 1970, str. 145 násl.

<sup>168</sup> Blom, H. W., 1992a, str. 29.

<sup>169</sup> Montesquieu, Ch. L. de, 1947, str. 176.

Kromě druhých komor v aristokratických společnostech zvažuje *Montesquieu* i roli senátů v demokraciích. Mají-li být senátoři „*vzorem pro občany a jakousi pokladnicí mravů, musí být voleni na doživotí*“; senátoři pověřeni „pouze“ péčí o veřejné záležitosti mohou být voleni na určitá období.<sup>170</sup>

Podobnost uvažování shledáme také u *Hegela*, který s bikameralismem spojuje větší bezpečnost a stabilitu, jimž svědčí mnohost instancí. Dvoukomorový systém umožňuje hlubší uvážení a důkladnější zprostředkování zájmů; může otupit i konflikty mezi vládou a parlamentem – moderaci jejich vztahů nezajišťuje určitá kvalita druhé komory, nýbrž vzájemná součinnost obou komor. Důrazem na zprostředkování zájmů se debatami o pruské ústavní reformě začátku 19. století ovlivněný *Hegel* odlišuje od *Montesquieua*, jenž se pokouší různé sociální zájmy spíše oddělit. Oba však setravávají na půdě smíšené ústavy. Unikameralismus se *Hegelovi* jeví jako příliš nivelizující; místo ve druhé komoře vyhrazuje šlechtě jako stavu „přirozené mravnosti“, identifikujícímu se se zájmy státu.<sup>171,172</sup>

Od této klasické představy se odvozovala řada dalších, připouštějících dělbu moci, avšak v podobě poněkud modifikované, případně zeslabené. Např. podle *Condorceta* již nemělo jít o „sociální“ dělbu moci, neboť suverénem je lid, o jehož dobré přirozenosti a zdokonalitelnosti byl skálopevně přesvědčen; relevantní je mu argumentace funkční: ve prospěch dvoukomorového parlamentu mluví výhoda opakovaného zvážení rozhodnutí v dialogu mezi komorami. Přesto patří *Condorcet* již spíše k těm, jimž je proti myslí

<sup>170</sup> Tamtéž, str. 64. Jak již bylo výše uvedeno, měl podobnou představu o senátorech (cenzorech) jako představitelích „morální moci“ též Bolívar v Bolívii a Venezuele – viz Dvořáková, V., Kunc, J., 1999, str. 39.

<sup>171</sup> Senigaglia, C., 1992, str. 115 násl.

<sup>172</sup> Německá dobová diskuse však byla mnohem bohatší. Podnícena byla mj. přijetím Spolkových akt Německého spolku a jejich interpretací stran povahy žádoucích stavovských nebo reprezentativních ústav v jednotlivých státech. Přehled státovědných názorů na otázku zastoupení politického národa jako protipólu usurpace moci panovníkem podává ve vztahu k právu na odpor Koehler, M., 1973.

pomalý a komplikovaný systém dělby moci<sup>173</sup>; absolutnímu racionalismu odpovídá racionalistická diktatura a filosofický jakobinismus aliance filosofie a meče.<sup>174</sup>

Otevření zastánci *Rousseauových* myšlenek o obecné vůli a podobě výkonu moci jsou zařaditelní ještě snadněji než *Condorcet*; jsou neskrývanými odpůrci dvoukomorového parlamentu. Některým byla cizí sama myšlenka parlamentu, neboť držitelem zákonodárné moci je suverén-lid, který imperativním mandátem zmocňuje své delegáty pouze k vykonávání zákonů a nikoli též k jejich autonomní tvorbě. Pouze v lidnatých státech je možné nahradit přímé rozhodování shromáždění lidu ratifikačním referendem. Vůle lidu jako suveréna je nedělitelná, vyloučena je proto dělba moci; rozdělení vlády a zřízení zprostředkovacích institucí *Rousseau* opatrně připouští jen při přílišné nezávislosti výkonné moci na zákonodárství, tj. suverénovi.<sup>175</sup> V tomto směru nepřínáleží k liberálnímu, republikánskému a ideu zastupitelství prosazujícímu politickému myšlení, nýbrž k tradici demokracie, tzn. přímé vlády lidu.

Jiní odmítali dvoukomorový parlament s poukazem na povahu obecné vůle, která je jediná a nedělitelná: nemůže ji proto vyjadřovat současně komora první i druhá, jedna z nich musí obecnou vůli zkreslovat, případně jí přímo protičinit. A tak již v konstitučních debatách v roce 1789 praví *Rabaut Saint-Etienne*: „*Suverenita jest jediná, národ jest jediný, vůle národa jest jediná. Jak by tedy bylo možno chtít, aby delegát suverenity nebyl jednotný, aby zastupitelstvo národní bylo rozděleno ve dvě, aby zákon prýštití z vůle celku musel mít pro jednu a tutéž myšlenku dvojí vyjádření?*“<sup>176</sup> Týž poslanec dále říká: „*Vládce představuje jeden a jednotný celek, neboť v sobě zahrnuje vše bez nutnosti rozlišování jednotlivých komponentů. Zákonodárná moc je taktéž jedna a jednotná. Jestliže vládce*

<sup>173</sup> Tak o mnoho později umírněný sociální demokrat Z. Peška, 1946, str. 40, považuje zvláštní ochranu části území státu či jeho občanů prostřednictvím bikalismu za zbytečné komplikování řízení státu, který je demokratický.

<sup>174</sup> Schmitt, C., 1994, str. 46 násl.

<sup>175</sup> Rousseau, J. J., 1989, str. 283.

<sup>176</sup> *Zpráva ústavního výboru o návrhu, aby vydán byl zákon o složení a pravomoci senátu* (tisk 2423 ze zasedání Národního shromáždění československého roku 1920).

*nemůže být rozdělen, zákonodárná moc taktéž nemůže být rozdělena, neboť neexistují dvě, tři či čtyři zákonodárné moci, stejně tak jako neexistují dva, tři či čtyři vládcí.*“<sup>177</sup>

Proti tomu stojí teze *Montesquieova*, zmíněná již výše: vyjádřením obecné vůle je soulad obou komor. Námitkou nedělitelnosti obecné vůle se podrobněji zabíral také *Georg Jellinek*, který uvádí, že „*v mnohosti svých orgánů projevuje se vždy jedna a táž moc*“<sup>178</sup>, což podle jeho soudu *Rousseau* nepochopil: „*Vůle parlamentu je bezprostředně vůlí lidu.*“<sup>179</sup>

Na jedné straně naznačeného schématu tak stojí dělba, vzájemná kontrola a vyvažování mocí, na straně druhé jednota moci.

Z prvního myšlenkového okruhu, podmalovaného skepsí stran neochvějněho směřování člověka k dobru, čerpali *Federalisté*; jde vlastně o tradiční koncept republikanismu, posléze reformulovaný v podmínkách zastupitelské demokracie a právního státu. Filosoficky je opřen o relativní racionalismus, tedy o přesvědčení o možnosti pouze relativních pravd nalézáných v politice na základě argumentů a protiargumentů shodou mínění v parlamentu. Zatímco pro exekutivu je příznačná akce (*agere*), parlamentnímu sboru přísluší rozvažování (*deliberare, deliberation*), což sice může zablokovat i správná rozhodnutí, rozhodně to však předchází excesům. Také z těchto odlišností exekutivy a legislativy vyplývá nutnost multiplicity mocí.<sup>180</sup>

Druhý myšlenkový okruh byl vlastní jakobínům<sup>181</sup>, ale v různých obměnách zdaleka nejen jim, nýbrž také levým i pravým obhájčům identitní demokracie, socialistům, revolucionářům, z jiných důvodů i mnohým liberálům atd. Objevuje se zde zřetelná souvislost se sociálním inženýrstvím, zejména jeho utopickou variantou: chtějí-li nositelé určitých idejí, resp. ideologií výrazněji změnit společnost a svět, nemohou se nechat příliš svazovat systémem brzd

<sup>177</sup> Citováno podle „*Senát ve službách demokracie*“, in: EMP č. 4/1999, str. 44.

<sup>178</sup> Jellinek, G., 1906, str. 531–532.

<sup>179</sup> Tamtéž, str. 617.

<sup>180</sup> Schmitt, C., 1994, str. 45 násl.

<sup>181</sup> Talmon, J. L., 1998.

a protivah, který je vlastní spíše konzervativnímu politickému světonázoru. Semeništěm těchto přesvědčení byla Francie druhé poloviny 18. století, prodchnutá optimistickou vírou v neomezenou zdokonalitelnost člověka. Třeba jen rozbít jeho okovy, jimiž jsou tradice, privilegia či náboženství. Jakkoli tento názor spojují zejména s *Rousseauem*, nebyl rozhodně výjimkou. Naopak je jej třeba přičítat ke zcela dominujícímu proudu filosofické a politické literatury, kam patřili třeba i podstatně méně vzletní fyziokraté. Také pro ně je veřejný prospěch, zavedení rovnosti či symetrie správy nejvyšším imperativem, jemuž musí ustoupit soukromý zájem i garance soukromých práv a závazků. Nutnost všezahrnující reformy vyžaduje neomezovanou centrální vládu; litují proto Angličany, u nichž je možné reformy provádět pouze po částech. Předrevoluční politik a ekonom *Turgot* považoval systém protivah v republikách rovných občanů za zbytečný. Do tohoto kontextu zapadá i prohlášení *F. Quesnaye*, nejvěhlasnějšího z fyziokratů: „*Systém protiváhy ve vládě je zhoubná myšlenka.*“<sup>182</sup> *Mercier de la Riviere* pokračuje: „*Je třeba, aby stát vládl podle pravidel základního řádu, a je-li tomu tak, je nutno, aby byl všemohoucí.*“ Zakončíme *Boudeauem*: „*Stát dělá s lidmi, co chce.*“<sup>183</sup>

„Pravidly základního řádu“ se míní především soulad s požadavky rozumu, respektování obecné vůle, vláda lidu. Proti pošetilosti kontinentálních osvícenců o několik desetiletí později brojí *J. S. Mill*: „... *Jak tento zápas za konstituování vlády periodickými volbami postupoval, někteří si začali myslet, že omezování moci jako takovému se připisuje příliš velká důležitost. Bylo (jak se mohlo zdát) prostředkem proti vládcům, jejichž zájmy obvykle stály proti zájmům lidu. Teď se však požadovalo, aby vládcové byli s lidem tožní a jejich zájmy byly i zájmy a vůlí národa. Národ nepotřeboval být chráněn proti své vlastní vůli. Nebyly obavy, že bude tyranizovat sám sebe. Stačí, aby vládcové byli právoplatně odpovědní národu a jím bezodkladně nahraditelní, a národ si mohl dovolit svěřit jim moc, jejíž používání takto sám určoval. Moc vládců nebyla ni-*

<sup>182</sup> Tocqueville, A. de, 2003, str. 190.

<sup>183</sup> Tamtéž, str. 192.

*čím jiným než koncentrovanou mocí národa, používanou ve vhodné formě.*“ Historie však názorně předvedla, že „*jelikož i lid může chtít potlačit některou svou část, ochranná opatření jsou stejně potřebná jako v případě jakéhokoli jiného zneužívání moci. Omezení vládní moci nad jednotlivci tak neztrácí nic ze své důležitosti ani tehdy, když držitelé moci jsou zpravidla odpovědní celé společnosti, vlastně její nejsilnější straně.*“<sup>184</sup> Totéž se dá říci *Mertlovou* zkratkou: despotismus demokratické většiny zůstává despotismem.<sup>185, 186</sup> Belgický sociolog *Laveley* k tomu dodává: „*Despotismu sněmovny dlužno se obávat více, než despotismu panovníkova. Panovník dá se často udržet vědomím své zodpovědnosti před národem nebo dějinami. Veliký sbor lidí nemá toho vědomí, nemá zodpovědnosti a proto ho nic nezdržuje.*“<sup>187</sup>

Nebylo by sice správné vést bezprostřední linku mezi např. činy *Robespierrovými* a myšlenkami *Rousseauovými*, nesporné však je, že víru v realizovatelnost ráje na zemi (politické náboženství), přesvědčení o správnosti přinucení ke svobodě, která je založena na účastenství a podřízení jednotlivce svrchované a vždy správné obecné vůli, jejíž obsah však nikdo nemůže individuálně posoudit, protože je omezován svými parciálními zájmy a předsudky, proč-

<sup>184</sup> Mill, J.S., 1995, str. 10–11. Mill pokračuje líčením dalších rizik, jež jsou s demokracií spjata. Vyplyvají především ze zbožněné rovnosti, jíž si v demokratických Spojených státech 30. let 19. století všímal i Tocqueville. Pro demokracii je příznačná vláda většiny, která se rozšiřuje z oblastí čistě politických i jinam. Patrná je v nadvládě veřejného mínění, jež přestává být formováno elitami, nýbrž zobrazuje cítění a hodnoty průměru nelibě nesoucího odchylky, ať tím či oním směrem. Do důsledků dovádí tuto kresbu nivelizace demokracie José Ortega y Gasset ve „*Vzpouře davů*“: „*Naši dobu vyznačuje to, že průměrný člověk, vědomý si své průměrnosti, troufá si hájit právo na průměrnost a všude je prosazuje.*“ Cituji Čapka, K., 2003, str. 169, neboť jsem toto shrnutí v Ortegově nenašel.

<sup>185</sup> Mertl, J., 1943, str. 134.

<sup>186</sup> Obdobně soudí Blondel, J., 1972, str. 56, že 18. století mylně přisuzovalo lidu trvalou preferenci liberalismu – absolutismus měl převládnout pouze při ignoranci přání lidu.

<sup>187</sup> Citováno podle *Důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o složení a pravomoci senátu* (tisk 2423 ze zasedání Národního shromáždění československého roku 1920).

je formulace objektivní obecné vůle vyhrazena lidu jako celku, případně sboru jeho volených zástupců (u *Lenina* již jde o avantgardní revoluční stranu znající potřeby lidu; vláda lidu se mění ve vládu v zájmu lidu, tj. v demofilii, případně v demolatrii, jež z lidu činí neomylnou modlu<sup>188</sup>, nalezneme již u *Rousseaua*. Ostatně i ruský revoluční demokrat *Gerzen* označuje *Rousseaua* ve srovnání s *Voltairem* za „předzvěst ostrosti výboru veřejného blaha“<sup>189</sup>; *Benjamin Constant* jej má dokonce za největšího nepřítele individuální svobody, neboť také *Hobbes* otroctví ospravedlňuje, ale alespoň jej nenazývá svobodou.<sup>190</sup>

Kritikové tohoto směru mluví o nebezpečném sklonu k opomíjení společenské pestrosti a různorodosti, k přehlížení menšin kulturních, etnických a jiných, jejichž nároky ohrožují představu obecné vůle, případně i o směřování k demokracii označované za monistickou<sup>191</sup>, totalitní<sup>192</sup> či neliberální, tj. demokracii sice založené na svobodných volbách, leč nedostatečně nebo vůbec ctící lidská práva, dělbu moci, rozdíl veřejné a soukromé sféry atd.<sup>193</sup> Jestliže v koncepcích republikánských mohou mít druhé komory své místo, zde jsou zbytečné, ba škodlivé.

<sup>188</sup> Sartori, G., 1991. Z demolatrie vyplývá přesvědčení o tom, že co lid činí, dobře činí. Setkáváme se s ním v blízkosti úvah o formách přímé demokracie.

<sup>189</sup> Citováno podle *Místo předmluvy* k výboru *Jean Jacques Rousseau: Rozpravy* (Praha, 1989), str. 8.

<sup>190</sup> Berlin, I., 1993, str. 62. V zájmu objektivitu třeba dodat, že kromě častého kritického hodnocení *Rousseaua* je ještě častější jeho hodnocení pochvalné, zdůrazňující zejména ty prvky jeho poměrně členitého díla, jež vyzdvihují emancipaci a morální autonomii jednotlivce. Nedávno tak u nás učinil Šamalík, F., 2001, u něhož se snoubí demokracie s lidskými právy téměř jako samozřejmost, jíž netřeba zajišťovat zkvalitňováním kontrol a brzd činnosti vlády generované „absolutně legitimní“ přímo a poměrně volenou první komorou. Zdá se mi proto poměrně trefným Mertlovo, 1943, str. 9 a 153 násl., hodnocení *Rousseauova* díla jako protikladného: krajně individualistický pól svobodného člověka je doplněn krajně kolektivistickým pólem člověka zcela podřízeného obecné vůli jako vůli svrchované, neomylné, nezadatelné, nedělitelné a nezničitelné.

<sup>191</sup> Klokočka, V., 1991, nebo týž, 1996.

<sup>192</sup> Talmon, J. L., 1998.

<sup>193</sup> Zakaria, F., 1998.

*Federalisté* (*Alexander Hamilton, James Madison a John Jay*) jsou spíše republikány než demokraty<sup>194</sup>; reagují na historické zkušenosti s jednokomorovými parlamenty, přičemž vycházejí ze skeptického pojmání lidské přirozenosti: lidé přece nejsou anděly, proto je třeba čelit jejich negativním sklonům. Tomu také odpovídá jimi obhajovaný model amerického ústavního systému, včetně role Senátu přispívajícího k nutnosti široké shody mezi reprezentacemi různorodého typu, čelícího vášním ovládajícím jediný sbor a posilujícího stabilitu zákonodárství. Zákonodárná moc je mocí nejsilnější; nebezpečí tyranie se čelí jejím rozdělením mezi dva rovnocenné a odlišné sbory, mezi nimiž senátoři díky (původně) nepřímé volbě a přísnějším podmínkám volebního práva představují prvek rozvázný a umírnující. Nutná shoda obou sborů je zábranou proti zapomínání na mandát voličů, současně však i pojistkou proti tyranii vášní lidu.<sup>195</sup>

Podobným směrem, totiž směrem úvah o tyranii většiny (demokratický despotismus) a pojistkách proti ní, se neslo i myšlení *Tocquevillovo*; stejně tak bylo východiskem debat na konferenci o reformě druhé komory v Británii, konané pod předsednictvím vikomta *Bryce* v roce 1918: jediná neomezená komora, jakkoli demokraticky zvolená, může být ohrožením základů liberálně demokratické vlády.<sup>196</sup>

Zcela cizí však *Federalistům* nebyly ani *Adamsovy* úvahy o „přirozené aristokracii“, související s vertikálním rozměrem demokracie (prvek vůdcovství vedle prvku participace, který představuje rozměr horizontální). Tomu odpovídalo i hledání modelu ustavování Senátu, méně početného, vybíraného nepřímou volbou snižující rizika populismu a složeného z osob zkušenějších a s větším rozhledem než jsou poslanci Sněmovny reprezentantů. Skutečnou pojistkou je nicméně nutná součinnost obou odlišných komor, ni-

<sup>194</sup> Republikánské ideje byly vlastní straně federalistů, zatímco Jeffersonovi republikáni byli orientováni více demokraticky; Jefferson sám byl ovlivněn *Rousseauem*.

<sup>195</sup> Hamilton, A., Madison, J., Jay, J., 1994.

<sup>196</sup> Bogdanor, V., 1992, str. 411–412.

koli očekávané osobní kvality senátorů<sup>197</sup>; podobně zakládá stabilizační funkci českého Senátu na logice odlišnosti komor namísto „vágních osobnostních charakteristik senátorů“ P. Pithart.<sup>198</sup>

Argumenty *Federalistů* byly díky své dikci, ve srovnání s *Montesquiem* „civilněji“ a v liberálních demokraciích upotřebitelnější, dalekosáhle přebírány konzervativními a konstitučně liberálními teoretiky a praxí 19. století, a to zdaleka nikoli pouze ve federacích. Argumenty odpůrců dvoukomorových soustav byly založeny jednak na kritice nedemokratického charakteru aristokratických horních sněmoven, bránících v plném projevení vůle voleným představitelům lidu, jednak na tezíh rousseauistických. Posléze přibývají i výtky ze zbytečnosti, objevující se sice již u *Sieyèse*, rozšířené jsou však až ve 20. století.

## II. Bikameralismus na pozadí současných politických teorií

Bez ohledu na jasný výklad termínu „demokracie“ existuje jejich teoretických pojetí celá řada.<sup>199</sup> Nebylo by příliš přínosné pokoušet se hledat tu zjevný, tu zdánlivý vztah jednotlivých teorií a bikameralismu. Zdá se nicméně, že přibývá autorů pojímajících demokracii v podobě duálních modelů: reprezentativní versus přímá, monistická versus pluralitní, konsensuální versus konkurenční, resp. majoritní, liberální versus neliberální, resp. absolutistická apod. Zaměříme se proto právě na tyto dualismy. Některých citovaných adjektiv jsem se již dotkl v předchozím textu; zde by mělo následovat jejich přiblížení ve vztahu k analyzovanému fenoménu bikameralismu. Ten může mít místo jen v rámci zastupitelské vlády, případně tam, kde je zastupitelská vláda základem doplněným o formy přímé demokracie (viz dvoukomorový parlament a dělba moci ve Švýcarsku). Dále jde o to, na jakých konstitutivních hodnotách je ta či ona reprezentativní demokracie založena: jaký význam přikládá dělbě, kontrole a vyvažování mocí, pestrosti reprezentace, ochraně menšin, garancím základních práv atd.

<sup>197</sup> Hacker, A., 1973, str. 94, kde se mluví o možném prosazení se Michelsova „zelezného zákona oligarchie“ v jedné i druhé komoře; proto je důležitá jejich odlišnost.

<sup>198</sup> Pithart, P., 1999a, str. 11.

<sup>199</sup> Viz např. Sartori, G., 1991 nebo Svensson, P., 1995.

Zastupitelská demokracie je založena na zastupování lidu jeho reprezentanty; jejich vůle se lidu přičítá. Jde však o to, vnímáme-li „lid“ jako homogenní abstraktní entitu s jednotnou vůlí, zájmem a potřebami, nebo zda jej vidíme jinak. Tento rozdíl pohledu je kritériem oddělujícím teorie demokracie monistické od demokracií pluralitních.<sup>200</sup>

### II.1 Demokracie pluralitní a monistická

Pluralitní demokracie jsou založeny na společenské heterogenitě, což neznamená segmentaci společnosti, nýbrž různorodost sociálních zájmů a jejich otevřenou artikulaci jednotlivci, subjekty občanské společnosti a konečně politickými stranami; přes zjevnou blízkost nejde přitom o synonymum politologických teorií pluralismu.<sup>201</sup> Obecný zájem je hledán ve střetu různých představ a postojů: rozhodujícím je pravidlo většiny (proto též majoritní demokracie), doprovázené ovšem garancemi práv menšin, jež se rovněž mohou stát většinou: „*Skutečnou svobodu v zemi je možné nejjistěji posoudit podle rozsahu ochrany, kterou zaručuje menšinám.*“, praví lord *Acton*. Pluralitní demokracii odpovídá systém horizontální a vertikální dělby, decentralizace a kontroly moci. Efektivně může fungovat za přiměřené míry politické participace; nevyžaduje se tedy nestabilitu věstící trvalé politické angažmá všech. Současně však oslabení i základní formy politické participace, tj. účasti na volbách, indikuje politickou apatii problematizující legitimitu režimu. Pluralitní pohled na demokracii vylučuje vzhledem k mnohosti mocenských center mocenský monopol; z povahy věci dochází mezi mocenskými centry ke konfliktům, z čehož se podává význam způsobů jejich řešení.<sup>202</sup>

<sup>200</sup> Následující charakteristika pluralitní a monistické demokracie je převzata z Klokočka V., 1996, zejm. str. 121 násl., resp. týž, 1991, zejm. str. 22 násl. a 30 násl.

<sup>201</sup> Některé pluralistické teorie vůbec pojímají společnost jen jako souhrn dílčích zájmů a stát jako jedno ze sociálních sdružení. Viz Říchová, B., 2000, str. 141 násl.

<sup>202</sup> Tamtéž, str. 143–144. B. Říchová např. na str. 31–32 uvádí Senát, byrokracii a soudy jako hlavní instituce ovlivňující v USA formování programů politických opatření (*agenda-setting*). Senát, a Kongres USA vůbec, je mezi zákonodárnými sbory výjimkou: na rozdíl od převážně rozvažovací funkce ostatních je „*policy-making*“ – viz Norton, P., 1999, str. 167.

Monistická demokracie byla představena v odstavcích věnovaných *Rousseauovi* a jeho následovníkům. Je deterministická, což platí pro jednotlivce, sociální skupiny i celou homogenní společnost (objektivní potřeby, ekonomická struktura, předvídatelný sociální vývoj). Determinismus je spjat s možností poznání objektivní reality, v čemž však pravidlo většinového rozhodování nehraje valnou roli; pravdu může mít i menšina či jednotlivec. Moc je v zájmu realizace „dějinného poslání“ (ideologie) organizována monisticky, tzn. je koncentrována. Značný význam v homogenní společnosti hraje demokracie přímá, vycházející z identity vládnoucích a ovládaných.

Dílním zjištěním tak může být to, že dvoukomorová soustava může sehrát svou roli v institucionální bázi demokracie pluralitní, resp. v reprezentaci a vyvažování zájmů, na jejichž konfliktivnosti a konkurenci je založena (*Dahrendorf*: „*Konflikt je svoboda.*“). Nástrojem regulace konfliktů může být již diskuse o nich a jejich důvodech (*Popper*); opakem je nevědomost či zamlčování problémů, které v kumulované podobě mohou ohrožovat společenskou stabilitu. Ostatně i podle *Karla Jasperse* je podstatou demokracie komunikace, vedoucí ke kompromisům, zprostředkování a vyrovnávání zájmů a názorů v jejich konfrontaci, a umožňující revizi rozhodnutí.<sup>203</sup> Do podobného intelektuálního prostředí snad patří i *Masarykovo*: „*Demokracie je diskuse.*“

„Slabinou“ pluralitní teorie demokracie je předpoklad možné cirkulace menšin, tedy ničím neomezované politické konkurence a soutěže. To jistě platí o menšinách zastávajících ten či onen volně modifikovatelný názor v podmínkách spíše homogenní politické kultury (pluralita zájmů a idejí)<sup>204</sup>, nikoli však o menšinách strukturálních, tedy menšinách, jež se nemohou stát většinami (pluralita kulturních nevyjednatelných identit). Jejich zájmy nejsou atraktivní tak, aby mohly být zohledněny pravidlem většiny, případně

<sup>203</sup> Reprodukováno podle Křížkovský, L., Adamová, K., 2000, str. 279 a 296–297.

<sup>204</sup> Např. C. Schmitt, 1994, str. 26, ve svém pojetí identitní demokracie vychází z předpokladu homogenity politického národa. Jinak by nemohla platit teze o závaznosti rozhodnutí pro ty, kteří rozhodují, přičemž se vychází z fikce identity vůle menšiny a většiny.

jsou trvale odlišné od zájmů většiny (menšiny kulturní, etnické, náboženské, jazykové aj.). Jejich trvalé vyloučení z možnosti podílet se na vládě vládu delegitimizuje, resp. při dostatečné početnosti a odhodlanosti menšin vůbec ohrožuje stabilitu systému.<sup>205</sup> Terapií těchto problémů je teorie a praxe konkordanční, potažmo konsensuální (konsociační) demokracie.

## II.2 Demokracie konsensuální a majoritní

Velkým teoretikem konsensuální demokracie je americký politolog nizozemského původu *Arend Lijphart*.<sup>206</sup> Svůj koncept rozpracoval ve dvou fázích, jednak jako typ demokracie konkordanční, aplikovatelný zvláště na podmínky nábožensky, ideologicky, jazykově, kulturně, etnicky či rasově segmentovaných společností, jednak jako model demokracie konsensuální, jsoucí jako protiklad majoritní demokracie k universálnímu použití. Pro konkordanční demokracii byly typické velké koalice zahrnující všechny segmenty společnosti, proporční rozdělování veřejných výdajů a míst ve státní správě, samospráva společenství a menšinové veto při přijímání ústavních zákonů. Pomocí těchto technik se stávají etnické či náboženské menšiny aktivní součástí politického systému, který bez jejich součinnosti nemůže fungovat. Jsou tak chráněny před majorizací.<sup>207</sup>

Základem modelu konsensuální demokracie je zahrnutí všech politicky relevantních sil, neboť vláda většiny není demokratickým optimum, nýbrž minimum; vylučuje totiž z rozhodování menšinu. Proto je majoritní demokracie přijatelná, což znamená právě jen přijatelná, pouze za předpokladu alternace většiny a menšiny. Můžeme zde shledat jistou podobnost s teorií sjednocených neboli sou-

<sup>205</sup> Na etnické konflikty a případnou iredentu jako nejvýznamnější rizika konsolidace demokratických států obecně a středoevropských zvláště upozorňují Vodička, K., Cabada, L., 2003, str. 313, a zvláště Kubát, M., 2001c.

<sup>206</sup> Viz zejména Lijphart, A., 1999, resp. jeho starší *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven and London, 1984).

<sup>207</sup> G. Lehmbruch v podobném duchu odlišuje demokracii proporční se zvláštními technikami zprostředkování a řešení konfliktů od demokracie konkurenční. Viz Beyme, K. von, 1999, str. 181.

hlasících většin *Johna C. Calhouna*, podle něhož „skutečná většina ... není záležitostí prostého sčítání hlasů, nýbrž kompromisního vyvážení zájmů, kdy všechny důležité elementy obyvatelstva docházejí ke shodě a získávají oprávněný pocit, že jejich práva byla respektována“.<sup>208</sup>

Jde vlastně o „vyjednávací demokracii“<sup>209</sup>, pro níž je typické sdílení a dělení odpovědnosti a moci v decentralizované mocenské struktuře, koaliční vláda s vyváženým vztahem k parlamentu, poměrný volební systém, systém více politických stran, korporativismus ve sféře organizovaných zájmů, soudní kontrola ústavnosti a správy, nezávislost centrálních bank a v neposlední řadě dvoukomorový parlament, v ideálním případě složený ze stejně silných, avšak rozdílně ustavovaných komor. Fungování systému je totiž založeno na hledání shody a kompromisu, jsou pro něj typičtí aktéři s právem veta, ať již jde o menšiny, anebo instituce tyto menšiny ochraňující (v tomto kontextu se však již, na rozdíl od konkordanční demokracie, menšinami nerozumějí jen menšiny strukturální). Zastupování menšinových zájmů je principiálním zdůvodněním silného bikameralismu, tj. existence dvou rovnomocných, avšak rozdílně ustavovaných komor. Nárůst federalismu a decentralizace tak může být vysvětlením posilování a rozšiřování bikameralismu, jehož jsme svědky v poslední době.<sup>210</sup>

Teoretickým východiskem zahrnování strukturálních menšin či permanentních skupin do systému je tzv. akomodace, tzn. „záměrné braní ohledu na etnicko-kulturní menšiny ve státní správě či v mechanismech politické reprezentace na stranické, místní zastupitelské či parlamentní úrovni“<sup>211</sup>, tedy vzájemné uzpůsobování se kulturně-sociálních segmentů jednoho politického systému jako alternativa politické asimilace. Akomodace na sebe bere buď podobu multikulturní integrace, tj. zohledňování etnicko-kulturních rozdílů

<sup>208</sup> Kirk, R., 2000, str. 207. Výňatky z děl Calhounových viz např. Dolbeare, K. M., 1989, str. 269–285.

<sup>209</sup> Lijphart, A., 1999, str. 2.

<sup>210</sup> Tamtéž, str. 214. Rovněž Beyme, K. von, 1999, str. 196, spatřuje v těchto procesech hlavní důvod překonání pocitu zbytečnosti druhých komor.

<sup>211</sup> Barša, P., 1999a, str. 239.

při sestavování stranických kandidátek či obsazování pozic v rámci veřejné moci nebo nevládních organizací, anebo, v podstatně systemizovanější formě, podobu konsociační demokracie, resp. národnostního federalismu, „v nichž jsou procedury sdílení moci různými kulturními skupinami formalizovány na úrovni politického systému“<sup>212</sup>; obě posledně zmíněné metody mohou být kombinovány. Zatímco však federalismus zdůrazňuje a vlastně zvětčuje odlišnost skupin pomocí statusu jejich skupinové politické autonomie, konsociativismus zvýrazňuje spíše společné sdílení moci.

Jedním z institucionálních vyústění politické akomodace mohou být právě dvoukomorové parlamenty. *Pavel Barša* k tomu uvádí: „Federální forma vlády předpokládá dělbu mocí mezi centrem a jednotkami a dvoukomorové federální zastupitelské těleso, v jedné z jehož komor jsou rovněž reprezentovány všechny jednotky, nezávisle na velikosti.“<sup>213</sup> Druhé komory se stávají politickými institucemi zmírňujícími tenze mezi centrem a periferií nejen ve federacích. Pokud jde o samotné federace, podstatné je, kolik mají subjektů a jak je jejich vztah ve složení a vzájemných vztazích obou komor vyjádřen: za určitých okolností může namísto tlumení napětí docházet spíše k paralýze chodu ústavního a politického systému (ČSFR). V těchto souvislostech by však bylo možné zmínit i diskuse o zastoupení původních obyvatel v kanadském Senátu, vracející se debatu o obnovení druhé komory na Novém Zélandu, mj. v souvislosti se zastoupením Maorů, anebo obecněji *Lijphartův* bikameralismus jako atribut konsensuální demokracie.

Alternativní model majoritní demokracie, jakkoli charakterizovaný koncentrací moci ve spíše jednobarevném kabinetu, opřené o jednu ze dvou velkých disciplinovaných stran a vládnoucím centralizovanému státu s flexibilní ústavou a zájmovým pluralismem, bez soudní kontroly ústavnosti a nezávislé centrální banky, dvoukomorový parlament nevylučuje. Půjde však zpravidla o parlament se slabší druhou komorou zdůvodněnou spíše formálními funkcemi v rámci dělby moci (sám *Lijphart* uvádí příklady Velké Británie a Barbadosu).

<sup>212</sup> Tamtéž.

<sup>213</sup> Barša, P., 1999b, str. 151.



Diskuse o konsensuální demokracii u nás probíhaly počátkem 90. let; vrátily se v souvislosti s volební reformou v letech 1998 až 2000. Jako nejvýraznější zastávce konkurenční či majoritní demokracie se v akademické obci profiloval *Miroslav Novák*, dovozující z prověřených poznatků teorie konkurenční demokracie, ale mj. též z *Lijphartových* kritérií, že není důvodu, proč v České republice s homogenní politickou kulturou, která respektuje zavedené demokratické instituce a je bez strukturálních menšin, posilovat prvky konsensuální demokracie. Vyslovuje se proto ve prospěch zvýšení akceschopnosti vlády na úkor její reprezentativnosti, a tudíž také ve prospěch volební reformy.<sup>214</sup>

Na *Nováka* v tomto ohledu navazují *V. Hloušek* a *L. Kopeček*, kteří se domnívají, že struktura české společnosti by umožňovala etablování majoritního modelu, čemuž však brání řada prvků ústavního rámce politického systému. Mezi ně však rozhodně nevražují dvoukomorovou povahu parlamentu, neboť podle jejich soudu nehraje jeho „horní komora v politickém systému větší roli. Způsob volby horní komory a ústavní vymezení jejich kompetencí se v žádném případě neblíží ideálu vyváženého bikameralismu v konsensuálních demokraciích.“<sup>215</sup>

Po mém soudu však je v tomto kontextu méně podstatné, zda izolovaně nahlížená struktura parlamentu dokonale odpovídá modelům známým třeba z federací, protože jde primárně o tlak na hledání konsensu, k němuž její existence vede, disponuje-li alespoň nějakými nástroji efektivní limitace moci první komory (varianty veta). Domnívám se ostatně, že model konsensuální demokracie, na rozdíl od demokracie konkordanční, není nutně propojen s předpoklady typu segmentované společnosti. Řada dalších kritérií umožňuje zařadit Českou republiku spíše mezi konsensuální demokracie: převážně koaliční tvar vlády, multipartismus, poměrný volební systém, probíhající decentralizace, v tripartitě ztvárněné kompo-

<sup>214</sup> Argumentaci v sevržené podobě viz např. *Novák, M.*, 2000, str. 9–12. *Jinde, Novák, M.*, 2001, str. 28 a 70, se též autor vyslovuje ve prospěch rychlého, ale nějakého řešení, před řešením žádným. V unitárních státech proto preferuje monokameralismus, jehož těžkopádnost není tak silná jako u bikameralismu.

<sup>215</sup> *Hloušek, V., Kopeček, L.*, 2003, str. 226.

nenty zájmového korporativismu, t. č. možná až středně silný bikameralismus, poměrně rigidní ústava, soudní kontrola ústavnosti a nezávislá centrální banka. Především však jde o normativní postoj, tj. chtění dalšího vývoje, v němž byl *Novákovi* snad nejčastějším oponentem *Michal Klíma*.<sup>216</sup> Nám se zde jedná pouze o promítnutí tohoto postoje vůči bikameralismu, resp. Senátu.

*Klíma* např. považoval na základě analýzy politického vývoje po volbách v roce 1998 za pravděpodobné další stupňování požadavků k usnadnění vládnutí, tj. posílení majoritní demokracie, resp. koncentrace moci. Volební reforma měla nepřímou snížit stupeň rigidity Ústavy, neboť nová většinová síla by se na základě voleb ocitla velmi blízko třípětinové většině v Poslanecké sněmovně. Současně bude možné očekávat požadavek likvidace Senátu „jako jedné z neefektivnějších bariér vůči účelové manipulaci“<sup>217</sup> (v této souvislosti je vhodné připomenout odtažitý postoj ODS i ČSSD k Senátu, včetně občasných individuálních námětů některých jejich představitelů k jeho zrušení).

V jiné své práci *Klíma* zkoumá recentní vývoj *lijphartovských* modelů v praxi.<sup>218</sup> Konstatuje vymizení krajních příkladů obou modelů a zařazuje na jejich škálu Českou republiku, a to blíže konsensuálnímu pólu. Argumentuje přitom obdobně jako autor této práce výše a doplňuje poukaz na tradice První republiky a lidnatost státu, který nás zařazuje na hranici velkých a malých zemí. *Lijphart* přitom velkým zemím jednoznačně doporučuje konsensuální model. *Klíma* závěrem své úvahy připouští možné posouvání České republiky směrem k majoritnímu pólu, spojuje to však až s ukončením procesů demokratické transformace a konsolidace.

V podobném duchu píší *Vladimíra Dvořáková* a *Jiří Kunc*.<sup>219</sup> Polem profilace Senátu jsou sféry metapolitiky a politiky středního dosahu. První z nich spočívá v definování základních ustanovení politického režimu, druhá v definování shody o důležitých aspektech ekonomické, sociální a zahraniční politiky. V těchto oblastech

<sup>216</sup> Viz např. *Klíma, M.*, 2001.

<sup>217</sup> Tamtéž, str. 39.

<sup>218</sup> *Klíma, M.*, 2003, str. 98 násl.

<sup>219</sup> *Dvořáková, V., Kunc, J.*, 1999.

musí být prosazen celospolečenský konsensus a pravidla, která nejsou v rozporu se zájmy jakékoli existující menšiny ve společnosti, etnické či politické, současně ale nehájí zvláště žádnou z těchto menšin. Druhá komora tak brání tyranii momentální většiny. Naše Ústava však Senátu umožňuje tuto funkci efektivně plnit pouze při garantování ústavnosti. Oba autoři se proto vyslovují pro posílení pravomocí Senátu v oblasti vytváření konsensu v základních otázkách politiky, neboť jeho občas zvažované zrušení by posílilo majoritní logiku řešení konfliktů, a tím i prohlubující se propast mezi sférou sociální a politickou. O tom, že s tendencemi k „válcování protivníků“, resp. se silovým řešením politických konfliktů máme dost zkušeností, píše *Jiří Kunc* v líčení polistopadového vývoje stranického systému jinde.<sup>220</sup>

Ve prospěch oné majoritní logiky řešení problémů ostatně vyznívají i návrhy na zavedení přímé volby prezidenta republiky.<sup>221</sup>

Naopak k posilování konsensuálních prvků v politice a k prohlubování dělby moci měly sloužit ty ze senátních návrhů změn Ústavy, jež se týkaly např. postavení samotného Senátu, zejména pokud jde o zpracování kategorie tzv. organických zákonů.<sup>222</sup> Organické zákony totiž nejsou ničím jiným než ústavním vyjádřením požadavku širší shody nad pravidly vládnutí, zvláště tam, kde je stručná ústava nezahrnuje všechny. To je také kontext, v němž *Sartori* uvažuje o procedurálním konsensu, nezbytném pro demokracii. O konkrétních zvažovaných změnách v postavení českého Senátu však bude řeč až na příslušném místě části čtvrté.

Akcent na konsensus, patrný jak u řady citovaných autorů, tak v senátních návrzích ústavních změn, pochopitelně neznamená absenci konfliktu, rozporu; jeho artikulace je naopak předpokladem nalezení široce akceptovatelného řešení a posílení rovnováhy systému. Pro vystižení podstaty jevu je možné odkázat na některé politologické teorie, např. teorii her. Smíšený vztah konfliktu a spolupráce spočívá v částečném zisku obou stran: nikdo úplně nevyhrál,

<sup>220</sup> Kunc, J., 2000, zejm. str. 188–226.

<sup>221</sup> Dvořáková, V., Kunc, J., 2001, str. 40, Kubát, M., 2003d.

<sup>222</sup> Sněmovní tisk 1134, III. volební období.

nikdo úplně neprohrál (hra s nenulovým součtem).<sup>223</sup> Právě tak funguje klasický, tj. silný (rovnomocný) bikameralismus. Kupodivu nás však hra s nenulovým součtem dovádí k závěru, že referendum, klasický nástroj přímé demokracie, s jehož pomocí mnozí hodljí odstraňovat neduhy demokracie zastupitelské, vesměs vyplývající ze „železného zákona oligarchie“, stojí na základech principu vyloučení menšiny, neboť rozhodování mezi alternativami „ano/ne“ vylučuje vyjednávání.<sup>224</sup> Antimajoritním mechanismem se stává referendum ratifikační, případně abrogační, tedy referendum akcesorické k rozhodnutí parlamentu, jímž se lidu umožňuje zvrátit rozhodnutí parlamentní většiny.

### *II.3 Demokracie totalitní a liberální*

S rozlišením pluralitní a monistické demokracie je volně propojena bipartice totalitní a liberální demokracie *Jacoba L. Talmona*.<sup>225</sup> V 18. století vedle sebe vznikly dva typy demokracie, odlišující se v celé řadě ohledů, zejména však vztahem k politice. Společný sice mají důraz na svobodu, v jednom případě však jde o spontánně uplatňovanou svobodu individuální, v případě druhém o svobodu kolektivní, realizovanou dosahováním a dosažením společného absolutního cíle.

Liberální demokracie je empirická, odlišuje sféru veřejnou a soukromou, tj. sféru autonomního jednotlivce, v níž hraje značnou roli garantované soukromé vlastnictví, politiku chápe jako pragmatický nástroj lidské vynalézavosti, sloužící k vylepšování lidského údělu a založený na metodě pokus omyl („*Politika je aktivita, jíž se udržuje rámeček lidského života, není to však život sám.*“<sup>226</sup>), uznává a podporuje společenskou pluralitu a pluralitu zájmů a názorů. Typické jsou pro ni parlamentní instituce, rozdělení a rovnováha sil.

<sup>223</sup> Říchová, B., 2000, str. 110 násl. Více k tomu v osmé kapitole.

<sup>224</sup> Lijphart, A., 1999, str. 230 násl., nebo Janda, K., Berry, J. M., Goldman, J., Huff, E., 1998, str. 40. Autoři této práce považují majoritní demokracii za protiklad demokracie pluralitní, založené na soupeření organizovaných zájmů a rozvinuté zvláště v USA.

<sup>225</sup> Talmon, J. L., 1998.

<sup>226</sup> Minogue, K., 2001, str. 5.

Totalitní demokracie, demokracie mesianistická a aprioristická, naproti tomu věří v jedinou Pravdu, zdokonalitelnost lidstva a možnost, ne-li nutnost nastolení ideálního společenského uspořádání založeného na sociální spravedlnosti, rovnosti a lidské důstojnosti (sekulární náboženství); úkolem politiky je realizovat obojí všude, kam dosáhne; totalitní demokracie proto neuznává prostor mimo politiku, jež tak prostupuje celou společností; v tomto smyslu je despotická: „Doktrína, že všechno je politické, je neklamným znamením ideologického projektu nahrazení vlády zákona řízením lidí.“<sup>227</sup> Tváří v tvář velikému cíli nejsou vyloučeny žádné prostředky. Výlučným vládcem je lid, nikoli jeho fragmenty ovládané svými omezenými zájmy; smíšená vláda a dělba moci jsou podvodem na lidu. Nemožnost vlády lidu však ve skutečnosti vede k faktickému panství elit, teoriím revoluční avantgardy apod. *Talmon* považuje za duchovního otce tohoto typu demokracie *Rousseaua*, dále sem zařazuje *Mablyho* a *Morellyho*, *Robespierra* a *Saint-Justa* a mnohé jiné.

Také *C. Schmitt* uvádí, že bolševismus a fašismus jsou sice rozhodně antiliberální, svým důrazem na sociální homogenitu, vůli lidu a její různé aklamace nemusejí však být nutně antidemokratické.<sup>228</sup> Ostatně demokracie sama může být jak liberální, tak absolutistická, militaristická i pacifistická, centralizovaná i decentralizovaná, co do výsledku progresivní, jakož i reakční.<sup>229</sup>

U nás dnes můžeme k linii tohoto uvažování přiřadit třeba *Romana Jocha*<sup>230</sup> a zčásti také *Petra Pitharta*.<sup>231</sup> Posledně jmenovaný v řeči k 10. výročí zahájení činnosti Ústavního soudu ČR uvažuje o paradoxu svobody a tyranii většiny jako východisku existence ústavních soudů coby institucí svým posláním zčásti spřízněných s druhými komorami (na Slovensku a v Bulharsku se dokonce

<sup>227</sup> Tamtéž, str. 8–9 a 98.

<sup>228</sup> Schmitt, C., 1994, str. 16.

<sup>229</sup> Tamtéž, str. 25.

<sup>230</sup> Joch, R., 2001, zejm. str. 104–107, kde píše o Senátu jako o překážce proti tyranii většiny a současně překážce příliš pohodlného vládnutí zpravidla většinové vlády.

<sup>231</sup> Pithart, P., 2003.

o ústavních soudech někdy píše jako o substituci druhé komory). Paradox svobody lze podle *Pitharta* vyjádřit zjištěním, že bezbřehá svoboda dříve či později zničí samotné její předpoklady tím, že ponechává volné pole i těm, kteří si svobody vůbec neváží a usilují o její zničení. Totéž lze říci i okřídlenými formulami – o svobodě, která bez autority ústí v anarchii, a o autoritě, jež bez svobody degeneruje ve vládu autoritářskou. Koncept tyranie většiny je konceptem demokracie, která se bez brzd a protivah může stát tyraní ve svých důsledcích srovnatelnou s diktaturou jednotlivce; liší se pouze zřeteli kvantitativními, neboť tyranem zde není jednatel, ale většina.

#### II.4 Konstituční liberalismus a demokracie neliberální

Jiný dualismus typů demokracie, podobný dualismu *Talmonovu*, zavádí americký publicista *Fareed Zakaria*.<sup>232</sup> Od 2. poloviny 19. století jsme podleli dojmů, že demokracií se prostě a jednoduše rozumí demokracie liberální, „tedy politický systém, který se vyznačoval nejen svobodnými a spravedlivými volbami, ale také právním státem, oddělením moci a ochranou základních svobod projevu, shromažďování, náboženského vyznání a vlastnictví“. Souhrn těchto hodnot, konstituční liberalismus, ve skutečnosti není synonymem demokracie.<sup>233</sup> Nejde zde ani tak o proces výběru volení vlády, jako o její cíle a obranu práv jednotlivců; jeho nejlepším symbolem proto není masový plebiscit, ale nestranný soudce. Citované hodnoty totiž mohou být garantovány bez ohledu na to, kolik občanů a jak se na vládě podílí (viz též *Hayek* vybočující již ovšem z limitů zavedené představy o demokratickém zřízení). Mezi záruky konstitučního liberalismu patří překážky kladené do cesty voleným většinám – v této souvislosti *Zakaria* zmiňuje i americký Senát – decentralizace, resp. existence pluralismu vůbec.

<sup>232</sup> Zakaria, F., 2003, str. 65, sám ostatně považuje *Talmonem* popsanou jakobínskou totalitní demokracii za první projevení se demokracie neliberální.

<sup>233</sup> Zakaria, F., 1998, str. 21. *C. Schmitt*, 1994, str. 36, dokonce považuje liberální důraz na dělbu a vyvažování mocí za nejostřejší rozpor s demokracií v jeho pojetí demokracie identitní.

Naopak demokracie neliberální běžně ignoruje ústavou daná omezení své moci a upírá svým občanům základní práva a svobody, byť třeba v zájmu nastolení spravedlivé společnosti. Jedná se přitom o režim nastolovaný a obnovovaný svobodnými volbami, případně využívající k potvrzení svých kroků referenda, současně však v zájmu lidu hromadící moc, ať již ve směru horizontálním (podřizování všech státních mocí výsledku voleb, v nichž většina /ať již relativní, anebo absolutní/ vyjevila svou vůli), nebo vertikálním (prorůstání samosprávou územních celků, vysokých škol apod.). Absolutizace moci volené většiny vede nezdědky k ignorování, v horším případě intolerance, či dokonce k agresivní vůči menšinám, zejména etnickým. Ne-ní totiž nejmenšího důvodu domnívat se, že by demokracie měly být mírumilovné: snaha o získání voličské podpory může vést k používání nacionalistických až válečnických témat.

Na *Zakariovy* úvahy u nás ve vztahu k naší otázce navazuje *P. Pithart*.<sup>234</sup> Význam zdvojeného, a takto k vnitřnímu dialogu zkonstruovaného parlamentu, spatřuje právě v roli jedné z protivaž možných regresů na cestě k neliberální demokracii. Riziko regrese je vysoké zejména při nedostatečně rozvinuté občanské společnosti, nadto v podmínkách transformace celé společnosti; máme s ním ostatně zkušenosti z let před- i poválečných. Druhá komora však předjímanou roli může hrát jen při rozdílném způsobu vytváření obou komor a při závazných následcích onoho interkamerálního dialogu. K funkci protiváhy institucionální se připojuje funkce protiváhy zájmové – zde český Senát *de facto* vystupuje jako reprezentant komunální politiky, v konečném důsledku pak jako jeden ze strážců výše zmiňované společenské plurality.

Rozvíjet by bylo možné tyto teze směrem k teoretikům kontroly moci.<sup>235</sup> Patří sem např. *Karl Popper*, podle něhož je demokracie

<sup>234</sup> Pithart, P., 1999a, str. 10–11, resp. *Poznámky o vztahu Senátu k regionům*, vystoupení na 1. zasedání Asociace evropských senátů 6. června 2001 v Paříži.

<sup>235</sup> I v oblasti praktické politiky je posílení kontroly exekutivy, stále nezávislejší díky omezené proniknutelnosti technicky náročného systému vládnutí, jedním z předních úkolů parlamentů v moderním státě. Druhé komory jsou těmi, které umožňují zdvojení či funkční profilaci kontroly, případně svým soustředěním na legislativní proces uvolňují prvním komorám ke kontrole ruce. Z toho mj. vychází poslední projekt reformy Sněmovny lordů – viz kapitola o Velké Británii v části druhé.

charakteristická právě kontrolními mechanismy, včetně možnosti nenásilné výměny vládnoucích.<sup>236</sup> Základní otázkou demokratické politiky je: „*Jak můžeme organizovat politické instituce, aby bylo nemožné způsobení přílišných škod špatnými nebo nekompetentními vládci?*“ *Popperův* následovník *Philipp Dobler* plynule navazuje v vymezování třech „demokratických p“ (pluralismus, participace, protekcionismus) a podrobnějším rozbořením oněch kontrolních mechanismů. Místo druhých komor je zde jak ve vnitřní kontrole zákonodárné moci, tak v rozšíření participace (při odlišné reprezentativní bázi) a posílení protekcionismu (ochrana menšin, federativního uspořádání apod.).

S přihlédnutím k podobným hodnotám analyzují bikameralismus *G. Brennan* a *A. Hamlin* za pomoci aparátu teorie veřejné volby: v tomto kontextu jej považují za nástroj zvýšení stability procesu tvorby rozhodnutí v moderní demokracii a za institucionální zařízení sloužící k větší citlivosti parlamentního rozhodování vůči preferencím občanů (*Sartoriho* responsivita – jednak větší reprezentativní báze dvoukomorového parlamentu, jednak prostor pro zohlednění více zájmů při hledání interkamerálního konsensu). Druhé komory jsou podle nich příspěvkem k účinnosti moderní demokratické teorie a praxe.<sup>237</sup>

### *II.5 Korporativismus, hospodářský parlament a zájmové zastoupení v druhých komorách*

Korporativní teorie jsou historicky pokusem o alternaci pluralitní demokracie; dnes se promítají v neokorporativismu, ovlivňují však i model konsensuální demokracie.<sup>238</sup> Jejich podstatou je funkční reprezentace, zpravidla jako doplněk reprezentace politické. Stát uznává omezený počet vnitřně hierarchicky uspořádaných svazů jako reprezentaci organizovaných zájmů, zprostředkovávající mezi státem a ekonomickou sférou s monopolním (privilegovaným) přístupem k vládě; proto je korporativismus antipodem na

<sup>236</sup> Popper, K. R., 1994, Dobler, P., 1995.

<sup>237</sup> Blom, H. W., 1992a, str. 30.

<sup>238</sup> Podrobně k tomu např. Říchová, B., 2000, str. 177–195, nebo Lijphart, A., 1999, str. 171–184.

konkurenci založeného zájmového pluralismu. Politická konkurence má být omezena ve sférách s nároky na ekonomicky a sociálně zdůvodňovaná a zdůvodnitelná rozhodnutí. Vtahování organizovaných zájmů do procesu vytváření politiky za účelem dosahování kompromisu mezi zájmovými skupinami zaměstnanců a zaměstnavatelů má zvyšovat stabilitu rozhodování a systému jako celku.

Korporativní teorie začínají své působení v 19. století jako modernizovaná učení o stavovském členění společnosti. Velký význam pro jejich šíření má sociální encyklika papeže *Lva XIII. Rerum novarum* z roku 1891, a později i *Quadragesimo Anno Pia XI.* z roku 1931, díky nimž mnohé křesťansko-demokratické a křesťansko-sociální strany doplňují své přitakání parlamentarismu požadavkem zřízení korporativních komor.<sup>239</sup> Profesní reprezentace měla být výrazem mnohosti zájmů a překonáním třídního konfliktu. Ohlasu došly tyto ideje v Itálii, Španělsku, Portugalsku, Rakousku, Irsku i Brazílii.<sup>240</sup>

Např. v Německu existovala již od 19. století dlouhá tradice korporativismu, v němž byl spatřován lék na amatérismus a chyby politických stran. Uplatňování poměrného volebního systému podle zastánců korporativismu stejně rozbilo vazbu voliče a voleného a vedlo k rozhodování v přítomí stranických sekretariátů, jež jsou pouze fasádou ekonomických zájmů. Nový model by s sebou vlastně přinesl více transparentnosti.<sup>241</sup>

Meziválečná realita, zejména v Itálii, myšlenku korporativismu poněkud zproblematizovala. Po 2. světové válce se, až na výjimky na Pyrenejském poloostrově, již nesetkáváme s korporativismem autoritářským, resp. státním, jako s funkčně-reprezentativní alternativou parlamentarismu založeného na reprezentaci individuálně-teritoriální, nýbrž s jeho liberálními formami, tj. korporativismem demokratickým či liberálním, resp. neokorporativismem, jako modelem zprostředkování zájmů.<sup>242</sup> Vtažení zájmových organizací do

<sup>239</sup> Beyme, K. von, 1999, str. 100.

<sup>240</sup> Loewenstein, K., 1969, str. 403.

<sup>241</sup> Schmitt, C., 1994, str. 20–21.

<sup>242</sup> Miller, D., 1995, str. 235.

politického procesu se projevuje v konzultacích administrativy a dotčených zájmů, ve zřizování poradních výborů a komisí, zejména však v instituci tripartity jako sociálního nárazníku státu. Jde pochopitelně o míru tohoto propojení, jež existuje všude; ne všude je ale možné mluvit o korporativismu (typicky Švédsko, Belgie, Rakousko).<sup>243</sup> Předjednávání sociálních a ekonomických opatření staví nezřídka parlament do role instituce v zájmu sociálního smíru pouze ratifikující dohody sjednané jinde, obvykle v tripartici vlády, byrokracie a organizovaných zájmů.<sup>244</sup>

Hospodářské a profesní zájmy jsou podle *Loewensteina* jedním ze tří důvodů zřizování druhých komor (vedle federativního uspořádání a historických důvodů – konzervativní protiváha).<sup>245</sup> Korporativní teorie se do způsobu ustavování a činnosti parlamentu promítají v zásadě trojím způsobem: v podobě doplnění dvoukomorového parlamentu o třetí (a další) komoru funkční reprezentace, ve zřízení druhé komory funkční reprezentace, tj. komory hospodářské vedle komory politické, a konečně v nahrazení občany voleného parlamentu hospodářskou sněmovnou.

První přístup bychom snad mohli identifikovat v komplikovaném ústavním vývoji poválečné Jugoslávie, kdy byly v ústavách z let 1963 a 1974 kombinovány prvky zastoupení lidu jako celku se zastoupením republik a autonomních provincií a samosprávy pracujících. Podle ústavy z roku 1963 bylo Federální shromáždění složeno z Federální rady a čtyř rad pracujících (Hospodářská rada, Rada pro výchovu a vzdělání, Rada pro zdravotnictví a sociální záležitosti a Rada politických organizací). Federální rada reprezentovala státní lid, její část však byla volena republikovými shromážděními a při změnách ústavy působila jako zvláštní kurie, Rada národ-

<sup>243</sup> A. H. Birch, 1970, uvádí, že i ve Velké Británii vláda již před válkou iniciovala vznik zastřešujících organizací pro určité hospodářské obory.

<sup>244</sup> Vztahu zájmových či nátlakových skupin a západoevropských parlamentů je věnován např. sborník Norton, P. (ed.): *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe* (London, 1999). Ratifikační institucí byly např. parlamenty v Belgii a Nizozemí, které se však v posledních letech proti této úloze bouří.

<sup>245</sup> Loewenstein, K., 1969, str. 181 násł.

ností.<sup>246</sup> V republikách reprezentovala první komora princip teritoriálně-politický, komora druhá profese.<sup>247</sup> Ústava z roku 1974 zřídila Federální radu, složenou z delegátů samosprávných orgánů a komunit a sociálně-politických organizací, a Radu republik a autonomních provincií, volenou příslušnými parlamenty na základě parity republik (po dvanácti) a autonomních provincií (po osmi). Rozhodovalo se na základě požadavku jednomyslné shody jednotlivých delegací, z něhož existovaly poměrně restriktivní výjimky. Obě rady však měly oddělenou zákonodárnou působnost: „*Ačkoli máme v Jugoslávii dvě komory federálního parlamentu, nemáme dvoukomorovou legislativní proceduru.*“<sup>248</sup>

Podle *Kristana* byl jugoslávský federativní bikameralismus typický zastoupením národních zájmů, zatímco bikameralismus republikový zastoupením samosprávy pracujících.<sup>249</sup> Zdá se nicméně, že je přesnější než o bikameralismu mluvit o trikameralismu (o jeho chorvatské ukázce viz čtvrtou kapitolu této části), resp. o polykameralismu.

Přístup druhý byl rozpracován fabiánskými socialisty, zejména manželi *Webbovými*, začátkem 20. století ve Velké Británii. *Webbovi* mluvili o politickém a hospodářském parlamentu; posledně jmenovaný měl být příslušný pro správu průmyslu a podniků. Zřejmě zamýšleli také existenci dvou exekutiv.<sup>250</sup> Projekt byl blízký prvnímu labouristickému premiérovi *Ramsey MacDonaldu*, jenž plánoval nahrazení Sněmovny lordů hospodářským parlamentem, voleným odbory a zaměstnavatelskými svazy, s poradní a kontrolní funkcí.<sup>251</sup> S obdobným návrhem přišli v roce 1918 i českoslovenští socialisté, později u nás přibyli i mnozí pravicoví politici, kteří se koncem dvacátých let shlédli v italském vzoru. V praxi však fungoval pouze Poradní sbor pro otázky hospodářské, jehož členové byli jmenováni nejdříve vládou, později zájmovými korporacemi.

<sup>246</sup> Ameller, M., 1966.

<sup>247</sup> Loewenstein, K., 1969, str. 411.

<sup>248</sup> Gligorov, K., 1977, str. 51–56.

<sup>249</sup> Kristan, I.

<sup>250</sup> Peška, Z., 1946, str. 35.

<sup>251</sup> Peška, Z., 1926.

Hospodářská rada vlády se ostatně *Z. Peškovi* zdála být dostačující náhradou hospodářského senátu i po 2. světové válce.<sup>252</sup>

V téže době byla myšlenka hospodářské druhé komory zvažována při přípravě německého Základního zákona<sup>253</sup>, promítla se rovněž do *de Gaullových* návrhů v letech 1958 a 1969. Realizována byla již dříve v Portugalsku podle ústavy z roku 1933. Přímo volené rovnocenné parlamentní komory, Poslanecká sněmovna a Senát, byly nahrazeny voleným Národním shromážděním a Komorou korporací.<sup>254</sup> Obě komory byly příslušné pro všechna parlamentní rozhodnutí, Komoře korporací však příslušela role spíše poradní jak vůči vládě, tak při projednávání předloh postoupených první komorou. Vzhledem k silnému postavení vlády se působnost Národního shromáždění omezovala téměř jen na ústavní změny. Od roku 1958 volily obě komory prezidenta republiky.<sup>255</sup> Těžištěm organizovaných zájmů ovšem byly i v tomto uspořádání spíše samotné korporace.<sup>256</sup> Na korporacním principu byl ve druhé polovině 30. let zkonstruován také irský Senát.

Úvahy o hospodářském parlamentu, resp. hospodářské druhé komoře, jsou přes dílčí odlišnosti spojeny s etablováním a institucionalizací hospodářských zájmů začátkem století.<sup>257</sup> Zaměstnanci byli organizováni v odborech, zaměstnavatelé v zaměstnavatelských svazech, kromě toho existovaly mnohé svazy odvětvové. Z kruhů socialistických a později fašistických byly vznášeny požadavky na vytvoření nového parlamentu hospodářského vedle dosavadního politického. Hospodářský parlament měl být institucí zba-

<sup>252</sup> Peška, Z., 1946, str. 39–41.

<sup>253</sup> Sörgel, W., 1985, str. 305.

<sup>254</sup> Kohoutek, J., 2001, str. 82.

<sup>255</sup> Bankowicz, M., 2002, str. 351–352.

<sup>256</sup> Loewenstein, K., 1969, str. 406.

<sup>257</sup> Odlišnosti jsou spíše teoretického než praktického rázu. Zatímco hospodářská (korporativní) druhá komora měla být doplňkem politického vidění světa, hospodářský parlament znamená rozdělení působnosti obou sborů (podobná je Hayekova vize rozdělení oborů práva). Např. Kelsen, 1926, str. 19–20, však tuto distinkci nerespektuje a píše o hospodářském parlamentu s poradní funkcí a právem suspensivního veta.

venou vlivu politických stran, institucí, jejíž složení zaručuje dokonalou znalost hospodářské materie. Členy by byli volení nebo jmenovaní delegáti korporací, sdružujících příslušníky různých nebo všech profesí, jejichž úkolem by bylo „aby zákony hospodářské byly před svým konečným usnesením v parlamentu politickém pečlivě připraveny a předběžně usneseny zvláštním parlamentem hospodářským.“<sup>258</sup> Pokud by politický parlament s návrhem zákona nesouhlasil, měl by jej vrátit hospodářskému parlamentu k novému projednání.

Snad s výjimkou Portugalska a Irska se mezi válkami tento typ druhé komory neujal; v mnoha jiných zemích se nicméně setkáme s jeho prvky (např. Rumunsko). Vtažení hospodářských a sociálních zájmů do politiky se realizovalo také u nás spíše prostřednictvím hospodářských a sociálních rad, jež byly poradními orgány parlamentů nebo, a to častěji, vlád. Tak ve výmarské republice vládou jmenovaná Říšská hospodářská rada, „ačkoli nebyla komorou parlamentu, měla podle čl. 165 ústavy výmarské republiky právo zákonodárné iniciativy v oblasti sociální a ekonomickopolitické. V uvedených oblastech platila rovněž povinnost říšské vlády předkládat říšské hospodářské radě návrhy zákonů k posouzení.“<sup>259</sup> Ve Francii působí od roku 1925 Hospodářská a sociální rada, zprvu poradní orgán vlády, později Národního shromáždění a dnes opět vlády. Je složena z delegátů odborů, profesních skupin a dobrovolných organizací (skupiny spotřebitelé, práce a kapitál). Vláda je povinna ji konzultovat v řadě opatření, rada se usnází na doporučeních k návrhům zákonů a současně je prostředníkem mezi vládou a zájmovými asociacemi.<sup>260</sup> K jejímu oživení došlo za IV. republiky, kdy přestala být jmenována vládou a začala zpracovávat nejrůznější studie, jejichž pomocí byla mj. snižována informační závislost parlamentu na vládě.

<sup>258</sup> Červinka, E., 1929, str. 141.

<sup>259</sup> Holländer, P., 1995, str. 157. Předchůdcem Říšské hospodářské rady byla pruská Hospodářská rada z let 1880–1886, již Bismarck zamýšlel jako potenciální náhražku Říšského sněmu – viz Loewenstein, K., 1969, str. 404.

<sup>260</sup> Wahl, N., 1967, str. 335.

Právě francouzská Hospodářská a sociální rada je produktem vývoje, na jehož počátku byly snahy o ustavení hospodářského parlamentu. Podobně jako ona fungují v řadě států nejrůznější tripartity vlády, zaměstnavatelů a zaměstnanců, včetně tripartity evropské, Hospodářského a sociálního výboru EU. Jak již výše naznačeno, mluví se v této souvislosti o neokorporativismu, případně liberálním korporativismu.

Reziduem korporativních (hospodářských) druhých komor jsou komory funkční reprezentace, které dnes existují v Irsku a ve Slovinsku, donedávna též v Bavorsku, jediné spolkové zemi SRN, která vůbec měla po válce dvoukomorový parlament. Se zastoupením organizovaných zájmů se počítá i v nové Sněmovně lordů, doporučováno občas bývá obecně literaturou.<sup>261</sup>

Vrátíme-li se zpět k triádě forem prolnutí korporativismu do podoby parlamentu, můžeme říci, že snad nejbližší přístupu třetímu, označovanému *Loewensteinem* jako integrální korporativismus a *Kelsenem* jako stavovský parlament, byla fašistická Itálie po přijetí *Carty del lavoro* v roce 1927, na základě níž vznikají korporace s povinným členstvím, a zejména po zřízení korporativní sněmovny podle zákona č. 1019 z roku 1928. Národní svazy odborových syndikátů, jichž bylo třináct a zahrnovaly zemědělce a zemědělské dělníky, průmyslníky a průmyslové dělníky, obchodníky a obchodní dělníky, pracovníky v dopravě, bankovní sektor i svobodná povolání, předkládaly Velké fašistické radě návrhy kandidátů (1 000). Velká fašistická rada sestavila jednotnou kandidátku (400 osob), o níž následně hlasovali voliči.<sup>262</sup> Nadále sice přetrvál králem jmenovaný Senát, jeho politický vliv byl však velmi omezený. Jsou-li zpravidla jako první označovány komory demokratičtější, tzn. volené přímo, byla sněmovna korporací komorou první.

<sup>261</sup> Např. Couwenberg, W. S., 1992, str. 141–142. Podle jeho názoru je tak jednotlivec zastoupen jako občan v komoře první, zatímco komora druhá reprezentuje jeho profesní zájmy. Druhá komora složená ze specialistů by mohla být prostředníkem mezi vládou a organizovanými zájmy, jejichž působení by se touto cestou stalo průhlednějším.

<sup>262</sup> Červinka, E., 1929, str. 142–143, Peška, Z., 1946, str. 37.

Musíme si však být vědomi významného oslabení všeobecnosti volebního práva; *Loewenstein* nadto uvádí, že od roku 1939 byli členové korporativní sněmovny jmenováni vládou.<sup>263</sup> Prvky funkční reprezentace se projevovaly též v ustavování Senátu, neboť král byl při výběru omezen určitými kategoriemi osob.

Obdobně, avšak blíže systémům s pouze jednou z komor korporativního rázu (viz druhý přístup), měl v duchu korporativních fašistických idejí vypadat parlament podle ústavy navržené *Gabrielem d'Annunziem* pro Svobodnou republiku Fiume (italský název Rijeky), kterou v roce 1920 okupoval demobilizovanými italskými vojáky a zavedl zde dosti brutální diktaturu. Veškeré obyvatelstvo mělo být rozděleno do deseti korporací (např. průmysl, obchod, zemědělství, veřejná správa, svobodná povolání, námořnictvo), které by co dva roky obesílaly Radu správců, jednu z komor parlamentu. Druhá komora, Rada senátorů, byla volena ve všeobecných volbách podle zásad poměrného zastoupení na deset let. Komory byly diferencovány působnostmi, každá z nich pečovala o jiná právní odvětví. Jednou ročně se scházely jako Velká národní rada, která rozhodovala o rozpočtu, řídila zahraniční vztahy atd.<sup>264</sup>

V této koncepci je první, demokratičtější komorou Rada senátorů, Rada správců je komorou druhou. Můžeme nicméně spekulovat o klasickém dvoukomorovém charakteru tohoto parlamentu, jenž vlastně nerespektuje zásadu dvojího uvážení: převážné většina rozhodnutí byla vyhrazena jednotlivým komorám, o zbytku rozhodovaly jako jediný orgán.

Ústřední myšlenku korporativismu dobře vystihuje následující citát ze zmíněné ústavy: „*At' už dělá člověk jakoukoli práci – manuální či duševní, v kultuře nebo v průmyslu, plánuje či vykonává – musí být členem jedné z deseti korporací, které od obce dostávají všeobecné instrukce co do rozsahu své činnosti, ale mohou si je svobodně rozvíjet vlastním způsobem a samy se rozhodnout, jak si chtějí rozdělit vzájemné povinnosti a odpovědnost.*“<sup>265</sup> *Kelsen* tuto

<sup>263</sup> *Loewenstein*, K., 1969, str. 409.

<sup>264</sup> *O'Sullivan*, N., 2002, str. 196–197.

<sup>265</sup> *Tamtéž*, str. 194.

ideu kritizuje s poukazem na to, že zájmy povolání nejsou všezahrnující, nepokrývají mj. otázky náboženské a etické, nadto jsou často konkurenční: jak se bude při jejich střetu rozhodovat, je-li princip většiny odmítán z pozic organických teorií jako mechanický?<sup>266</sup>

Prvky korporativního uspořádání jsou patrné také v systému sovětů dělníků a rolníků před rokem 1936<sup>267</sup> a ve frankistických Kortesech, svolávaných od roku 1942 a inspirovaných korporativistickými úvahami *Gill Roblese* z poloviny 30. let, resp. pokusem *Prima de Rivery* z roku 1929. Třetinu členů jmenoval *Franco* jako hlava státu, další část představovali bývalí ministři, starostové 50 provinčních měst, rektori vysokých škol, předseda Nejvyššího soudu a poslanci zvolení vedením falangy. Poslední třetina byla volena místními organizacemi falangy, odbory, místními správami a sezdánými muži a ženami.<sup>268</sup>

Jakkoli se v odborné literatuře o korporativních druhých komorách vcelku čile diskutuje, obecně se uznává všem společná obtíž spočívající v určení zájmů, které mají být reprezentovány, a to zejména při slabém rozvinutí střešových organizací.<sup>269</sup> Akceptovány snad mohou být jako doplněk autority reprezentující celospolečenský, tj. politický zájem, jež mj. plní roli arbitra při střetech zájmů profesních.<sup>270</sup> Převažuje nicméně akcent na jiné formy zapojení organizovaných zájmů do politiky.

<sup>266</sup> *Kelsen*, H., 1926, str. 21 násl.

<sup>267</sup> *Loewenstein*, K., 1969, str. 410.

<sup>268</sup> *Preston*, P., 2001, str. 408, *Flores Juberías*, C., 1999, str. 265.

<sup>269</sup> Viz např. vystoupení P. Pitharta na 4. zasedání Asociace evropských senátů v Lublani dne 28. června 2002 na téma „*Bikameralismus, demokracie a role občanské společnosti*“.

<sup>270</sup> *Kudrna*, J., 2001, str. 389.



## *Kapitola šestá* *Typologie druhých komor*

Nesetkáme se snad s ústavními orgány, jež by byly v nejrůznějších ohledech tak různorodé jako je tomu u druhých komor. Přestože mají mnoho společného, typové odlišnosti do značné míry ztěžují vytváření jednoznačných klasifikací, resp. typologií druhých komor. Typovými odlišnostmi míním různorodost funkcí, jež bývají druhým komorám přiřčeny, stejně jako mnohost jejich organizačního uspořádání, tj. způsobu konstituování (volba, jmenování, dědičnost), délky volebního období atd. Odlišují se i historické a politické okolnosti jejich vzniku a působení. Druhé komory jsou zkrátka vždy unikátními institucemi.<sup>271</sup> Přesto se pokusím alespoň o utřídění kritérií odlišujících druhé komory od komor prvních a jednotlivé druhé komory od sebe navzájem, jakož i o předestření několika nástinů typologie, které můžeme v odborné literatuře nalézt.

### **I. Kritéria třídění druhých komor**

Kritérií třídění druhých komor existuje značné množství. Jejich vydělováním či kombinováním lze sestavovat různé skupiny „příbuzných“ i sobě více vzdálených druhých komor. Snad nejčastějšími jsou třídění podle funkcí, podle vztahu k první komoře, podle vztahu k vládě, podle zájmů, které hájí, podle způsobu obsazování nebo podle početnosti. O **funkcích** (poslání) druhých komor jsem se již vcelku obšírně zmiňoval, k dalším kritériím mohu připojit několik slov nyní.

Ve **vztahu k první komoře** se rozlišuje celá škála úrovní síly a slabosti, kooperace a konfliktu, odlišnosti či shody složení, rozdílnosti pohledů apod. Často se zdůrazňuje nutná odlišnost optiky obou komor. Při jejich identickém složení, kompetencích a stylu práce by se bikameralismus mýjel účinkem. Odlišnost je požadavkem nezbytným ve všech dvoukomorových modelech: platí to v rovném bikameralismu, kde jsou obě komory rovnomocné, tzn. že k přijetí zákona je třeba souhlasu obou – USA a řada latinsko-

<sup>271</sup> Mughan, A., Patterson, S. C., 1999, str. 337.

amerických států, Švýcarsko, Itálie, Rumunsko. Stejně tak i ve váženém 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“ – Francie, zřejmě i SRN, ovšem s dále ještě podrobněji zkoumanou výhradou, že *stricto sensu* nejde o druhou parlamentní komoru, ale o specifický orgán plnící její funkce.<sup>272</sup> A do třetice je tomu tak i v bikameralismu nerovném, kde je formálně druhá komora, až na řídké výjimky při přijímání určitých zákonů, často ústavních, spíše poradním sborem (Velká Británie a Česká republika jako významnější součást této skupiny, Irsko a zvláště Slovinsko jako příklady zemí s druhými komorami nejen slabými, ale i málo vlivnými).

Již výše bylo uvedeno, že u slabších druhých komor vzrůstá význam jejich odlišnosti (a opět zdůrazňuji širší škálu odlišností od reprezentačního titulu přes politické složení až po styl práce, míru stranické závislosti apod.), v níž do značné míry spočívá jejich přínos veřejnému životu obecně a zákonodárnému procesu zvláště. Mocné druhé komory si svou váhu zachovávají i v přechodných obdobích shodného politického složení, zejména objevuje-li se tenze uvnitř téže politické strany, daná různými reprezentačními tituly (celostátní a regionální politici). Přílišná odlišnost disciplinovaných většin rovnomocných komor navíc vždy hrozí nebezpečím patu.

Na pozadí vzájemných vztahů obou komor je vhodné přičinit poznámku o možné dělbě práce mezi nimi. Rovnomocnost obou komor nutně neznamená úplnou identitu kompetencí, resp. způsobu jejich vykonávání (zaměření na určité problémy, úhel pohledu). Požadavek odlišnosti se nemusí týkat pouze složení komor, ale též právě jejich kompetencí. Dvěma základními úkoly parlamentu jsou účast na zákonodárné moci a kontrola vlády. V Itálii tak v roce 1983 navrhovala tzv. *Bozziho* komise rozdělení těchto dvou působností mezi dvě přímo volené parlamentní komory.<sup>273</sup>

V myšlence dělby práce dvou komor podle kritéria odlišných kompetencí se shlédl i *Friedrich Hayek*, podle jehož soudu může rozdělení pravomocí fungovat jen při odlišném složení obou sborů

<sup>272</sup> Klokočka, V., 1996, str. 334.

<sup>273</sup> Couwenberg, W. S., 1992, str. 141, nebo Seisselberg, J., 2000, str. 217.

a reprezentaci jiných názorů voličů. Zákonodárné shromáždění, vedeno míněním lidí o správnosti či nesprávnosti určitého druhu jednání, se mělo v jeho nástinu ideální ústavy soustřeďovat na zákonodárství, tj. na stanovování obecných pravidel chování (*nomos* – právo svobody). Naproti tomu vládní shromáždění, řízené zájmy voličů, bylo pověřeno kontrolou vládní politiky a byrokracie, mj. vydáváním pravidel-opaření (*thesis, taxis* – právo zákonodárství). Kromě distinkce stran kompetencí, resp. působností, se obě shromáždění liší i způsobem ustavování. Zákonodárné shromáždění má být složeno z významných nestraničských osobností, volených nepřímou volbou z pětačtyřicetiletých občanů na patnáct let bez možnosti znovuzvolení (každý rok se obměňuje jedna patnáctina). Bývalí členové zákonodárného shromáždění by byli zaměstnání jako laičtí soudci apod. Přímo volené vládní shromáždění by bylo doménou politických stran; v mezích pravidel správného chování by ve své činnosti nebylo omezováno ničím jiným než judikaturou ústavního soudu. Z volebního práva do vládního shromáždění by byly vyloučeny osoby žijící ze státního rozpočtu (státní zaměstnanci, důchodci, nezaměstnaní), protože jsou příliš zainteresovány na zvyšování veřejných výdajů.<sup>274</sup>

Problémem právě předvedeného striktního oddělení kompetencí dvou parlamentních sborů však po mém soudu je vytvoření spíše dvou paralelních parlamentů (viz také úvahy o parlamentu politickém a hospodářském) než parlamentu dvoukomorového, jehož podstatou je opakované projednávání těchže, ne nutně všech, věcí. V praxi nejdále v tomto směru zašla Jugoslávie na úrovni federace i republik, kde však, v různých obdobích různě, přece jen část rozhodnutí podléhala projednání ve více komorách odděleně nebo na společném zasedání; poslední federální úprava předpokládala dohodovací výbor, po jehož selhání se prozatímne uplatňovala usnesení každé z komor jako zákony.<sup>275</sup>

<sup>274</sup> Hayek, F. A., 1994, zvláště str. 299 násl. a 359 násl. Seltenreich, R., 1999, str. 723, upozorňuje na možná Hayekově základní úvaze podobnou klasickou myšlenku Ernsta Fraenkela z roku 1940, odlišující „stát norem“ a „stát opatření“, jež spolu koexistují v podobě „duálního“ státu.

<sup>275</sup> *Bicameral System in the World. A Survey* (Paris, 2000), str. 316–317.

Méně rasantní odlišení funkcí obou komor je součástí řady ústav. Příkladem mohou být soudní funkce Sněmovny lordů, konfirmační funkce Senátu v USA nebo souhlas se jmenováním soudců Ústavního soudu českým Senátem. Výlučnou – a v mezinárodním srovnání nepříliš obvyklou – kompetenci má naproti tomu u nás Poslanecká sněmovna při přijímání zákona o státním rozpočtu, což je nejvýznamnější kontrolní oprávnění vůči vládě. Převaha první komory ve věcech rozpočtového a finančního zákonodárství je tradiční, byť dosahovaná jinak než striktní dělbou působností, naproti tomu obvykle rovnocenným partnerem bývají první komorám komory druhé v ústavodárství. Velmi častá tak je kombinace několika poloh vzájemného vztahu.

Ve vztahu k první komoře můžeme nejlépe analyzovat „sflu“ či „moc“ druhé komory. Určení vzájemného vztahu obou komor se řídí mnoha proměnnými. Obecně se dá říci, že druhé komory bývají slabší než komory první; nejznámější výjimkou je se svými konfirmačními pravomocemi a souhlasem k ratifikaci mezinárodních smluv americký Senát, jemuž je po bok přidávána Rada EU, v níž někteří autoři spatřují druhou komoru obdobnou německé Spolkové radě, nebo Sněmovna národů v Bosně a Hercegovině.<sup>276</sup> Slabší postavení druhých komor obecně spatřuje *Beyme* v reliktech demokratického deficitu minulých dob.<sup>277</sup>

Ve prospěch oslabení druhé komory se dá argumentovat nejen funkcionálně (prevence patu), ale také poukazy na případně silnější legitimitu první komory. Ta může být založena přímou volbou (ve srovnání s volbou nepřímou – Francie či Nizozemsko), reprezentativnějším poměrným volebním systémem (ve srovnání se systémem většinovým Česká republika, avšak opačně Austrálie<sup>278</sup>)

<sup>276</sup> Russell, M., 2000, str. 33.

<sup>277</sup> Beyme, K. von, 1999, str. 151.

<sup>278</sup> Australský Senát zakládá svůj aktivismus na plastičtější reprezentaci poměrného volebního systému. Naopak většinovým volebním systémem volení členové švýcarské Stavovské rady se považují za nositele vyšší legitimacy než to platí o poměrně volených členech Národní rady. Možná ale oba postoje nejsou zcela konfliktní: poměrně volená komora věrněji reprezentuje politické smýšlení společnosti, naproti tomu jednotliví parlamentáři volení většinovým volebním systémem jsou přímými nositeli důvěry svých voličů.

nebo mírou obecnosti volebního práva (ve srovnání s různými censy, pokud jde o census věku např. meziválečné Československo).

Pokud jde o nastavení pravomocí konkrétních druhých komor, pokládá *J. Syllová* za rozhodující kritérium zastupovaných zájmů; v tom je ve shodě s *Couwenbergem*, který plně opodstatněnými shledává jen druhé komory reprezentující státní, regionální či etnické zájmy. Kritérium zájmů však není vševysvětlující. Francouzský Senát i nizozemská První komora jsou komorami regionálními. *De constitutione lata* je nizozemská První komora silnější, neboť přijetí každého zákona vyžaduje její souhlas, každý zákon musí schválit nebo zamítnout, nemůže jej však měnit. Ve skutečnosti je souhlas se zákonem zřídka odpírán. V předminulém století to bylo vysvětlováno aristokratickým charakterem komory (komora notáblů), který ji tváří v tvář demokratické komoře oslaboval.<sup>279</sup> Dnes se poukazuje na nepřímou volbu, jíž je První komora konstituována, aby mohla hájit regionální zájmy (totéž ve Francii), což činí její legitimitu ve srovnání s Druhou komorou slabší.<sup>280</sup> Pro *V. Bogdanora* má proto určující roli způsob konstituování komory – nejsilnější jsou přímo volené, nejslabší dědičné či jmenované komory.

Paradoxně může přílišná síla znamenat slabost. Nizozemská První komora tak musí buď návrh zákona zamítnout s účinkem absolutního veta, nebo se spokojit se sliby, že její připomínky budou zohledněny při případné novelizaci.<sup>281</sup> Obdobně se dá mluvit i o „silové slabosti“ prvních komor, jejichž většina ve strachu o osud „své“ vlády, jež má v rukou, nevyužívá celé řady kompetencí, zejména kontrolních.

Se vztahem k první komoře souvisí i **vztah k vládě**. Již výše jsem uvedl důvody, proč vlády v zásadě nejsou a nemají být odpovědné dvěma komorám. Z toho však ještě nevyplývá, že by mezi vládou a druhou komorou neměl být žádný vztah, jak někdy z nepochopení věci slýcháme u nás. Druhé komory jsou vesměs vybaveny všemi kontrolními instrumenty, jež mají k dispozici i komory první (interpelace, citační právo, vyšetřovací komise), zásadně se

<sup>279</sup> Beekelaar, G. A. M., de Schepper, H., 1992.

<sup>280</sup> Moolen, J. van den, 1999.

<sup>281</sup> Tamtéž, str. 47.

podílejí i na projednávání státního rozpočtu, resp. finančních zákonů, byť obvykle v pozici slabší než u jiných zákonů (výjimkou je Itálie a, pomineme-li finanční privilegium první komory u zákonodárné iniciativy, také Kanada a USA).<sup>282</sup> Argumentem pro kontrolní působnost druhých komor je fakt, že jsou součástí parlamentu jako reprezentace lidu, pročez není apriorního důvodu pro omezení kterékoliv části jejich působnosti. Kontrolní oprávnění členům druhé komory umožňují přicházet do styku s ministry, působit na politiku vlády, získávat jinak obtížně přístupné dokumenty. Ve Velké Británii se často poukazuje na sílu vlády a komplexní povahu jejího rozhodování, jež není uhlídatelné jedinou komorou, navíc komorou svazovanou jednak stranickou disciplínou, jednak vědomím vlastní moci nad osudem vlády. Podobně jako nizozemskou První komoru svazuje její absolutní veto u zákonů, mnohé první komory se cítí být svázány schopností rozhodovat o důvěře vlády. Druhé komory jsou v tomto ohledu svobodnější.<sup>283</sup>

Nejde však jen o formální kompetence, které definují vztah vlády a druhé komory. Předmětem pozornosti může být také rekrutivní funkce, což v tomto kontextu znamená výběr ministrů z řad členů druhých komor. Dva kanadští premiéři v 19. století byli senátoři<sup>284</sup>, ve Švédsku pocházeli ještě na počátku 20. století premiéři zásadně z První komory, v Itálii a Belgii byli do čela vlády senátoři povolávání při obtížích se sestavováním nového kabinetu – v Itálii šestkrát v letech 1948–1999, naposledy v roce 1992<sup>285</sup>, senátorem byl před svým jmenováním současný francouzský premiér.

<sup>282</sup> Specifikum finančních zákonů jako nástrojů hospodářské politiky vlády se může projevit v posílení vlády při jejich iniciaci (jen ona), resp. projednávání (změny s jejím souhlasem). Běžné je zahájení jejich projednávání v první komoře (v parlamentním systému jí vláda odpovídá, ve federacích představuje občany, tj. plátce daní), přičemž to může být jediné znevýhodnění druhé komory (USA), ale také nemusí: může jít o kratší lhůtu k projednání, o snazší přehlasování první komorou apod.

<sup>283</sup> Viz takto založenou obhajobu práva druhých komor zřizovat vyšetřovací komise u Russell, M., 2000, str. 173 násl.

<sup>284</sup> Bélisle, P. C., 2002, str. 66.

<sup>285</sup> Seisselberg, J., 2000, str. 216, Beyme, K. von, 1999, str. 203.

Naopak ve Velké Británii byl posledním premiérem ze Sněmovny lordů markýz ze *Salisbury* (1895–1902).<sup>286</sup> Byl-li premiérem peer, vzrůstal rázem – vzhledem k zákazu ministrům účastnit se jednání jiné komory, než té, jejímiž jsou členy – význam vůdce většiny v Dolní sněmovně, který mohl nakonec premiéra fakticky zastítnit. Od roku 1923, kdy byl králem upřednostněn poslanec *Baldwin* před lordem *Curzonem*, se považuje za precedens jmenování premiéra z řad poslanců. Paradoxem je, že v králových úvahách zřejmě sehrála větší roli pověstná nesnášenlivost a arogance bývalého indického místokrále, než důvody demokratické legitimacy (viz též dále zmínku o carově preferenci unikameralismu ve Finsku kvůli snaze zbavit se konkrétních představitelů politických elit, kteří by jinak zasedli ve druhé komoře). Platnost konvence jen dále potvrdily neúspěšné úvahy o jmenování lorda *Halifaxe* premiérem v roce 1940.<sup>287</sup> Dá se nicméně říci, že Sněmovna lordů je cílovou stanicí premiérů. Bývalí předsedové vlád jsou tradičně jmenováni peery, obvykle v hodnosti markýze nebo hraběte; výjimkou je baronka *Thatcherová*, jejíž vztahy s Korunou byly velmi napjaté.

Pokud jde o ministry, bývá jejich rekrutování z druhých komor běžné. Např. v první kanadské vládě bylo ze třinácti ministrů pět senátorů<sup>288</sup>, dnes je zvyklostí členství jediného. V Austrálii a Itálii tradičně představují senátoři až třetinu ministrů. Ve Velké Británii to platilo před 2. světovou válkou, na rozdíl od konce 19. století, kdy tvořili peerové většinu kabinetu; dnes zde obvykle najdeme pouze dva peery, lorda kancléře a vůdce vládních peerů (kolem tuctu jich je mezi mladšími /junior/ ministry). V Irsku se dokonce setkáme s výslovnou ústavní úpravou připouštějící členství ve vládě nejvýše dvou senátorů; jmenování senátora ministrem zde je však velmi neobvyklé (do konce 90. let 20. století se to stalo pouze dvakrát).<sup>289</sup>

**Specifické zájmy**, reprezentované druhou komorou, mohou být velmi pestré. Setkáme se s hájením zájmů dílčích států ve státě slo-

<sup>286</sup> Lord Home se jako vůdce konzervativců stal v 60. letech 20. století premiérem až po vzdání se titulu peera podle *the Peerages Act 1963*.

<sup>287</sup> Beyme, K. von, 1999, str. 200 násl.

<sup>288</sup> Bélisle, P. C., 2002, str. 66.

<sup>289</sup> Russell, M., 2000, str. 196 násl.

ženém, což je případ federativních komor (komor zemí) v USA, Švýcarsku či Rakousku, nebo zájmů teritoriálních celků v decentralizovaných státech unitárních jako ve Francii a Španělsku, v menší míře v Itálii, Nizozemsku a Polsku.

Jinou kategorií významných zájmů jsou zájmy národnostních a religiousních menšin. Mezi takto definované druhé komory patří např. Senát v Belgii, zčásti i Senát kanadský. Přispět k řešení multietnických problémů měl podle různých návrhů Pokrokové federativní strany, hnutí *Kwa Zulu Natal* a Národní strany Senát v Jihoafrické republice, pokud by byl konstituován jako reprezentant uznaných kulturních a etnických skupin, resp. regionů na bázi parity.<sup>290</sup> Nicméně mezi jeho tvarem podle prozatímní ústavy z roku 1993 a podle definitivní ústavy z roku 1996 došlo ke změnám konvenujícím antifederalistickému zaměření vládnoucího Afrického národního kongresu, tedy – stručně řečeno – k jeho oslabení.<sup>291</sup>

Zvláštními zájmy jsou rovněž zájmy profesních skupin a stavů, sdružených v korporacích (Irsko, Slovinsko), případně též zájmy kvalifikovaných voličů, tj. voličů odlišených censem od voličů první komory – census majetkový, vzdělanostní atd. Naproti tomu pouhý rozdíl věkové hranice aktivního a pasivního volebního práva těžko může zvláštní zájmy definovat, ledaže by byl tak výrazný, aby umožňoval mluvit např. o reprezentaci seniorů.<sup>292</sup>

Svébytným typem jsou pokusy o zavedení strukturální (deskriptivní) reprezentace, co nejvíce reflektující strukturu a zájmy celé společnosti. Ovlivněna je jimi závěrečná zpráva *Wakehamovy* komise pro reformu Sněmovny lordů, jisté prvky jsou patrné v multikulturních přístupech ke kanadskému Senátu, pokusem o ni však je

<sup>290</sup> Couwenberg, W. S., 1992, str. 143–144. Jihoafrický Senát byl podle Prozatímní ústavy z roku 1993 složen z 90 senátorů volených po deseti zákonodárnými sbory jednotlivých provincií. S účinností od roku 1997 je druhou komorou Národní rada provincií, složená ze šesti stálých a čtyř dočasných senátorů za každou provincii. Jejím úkolem je dohlížet na soulad přijímaných zákonů s ústavou. Námět k zastoupení kulturních a etnických komunit nebyl akceptován viz Balík, S., 1998, str. 29–30.

<sup>291</sup> Nolting, A. K., 2000, str. 116 násl.

<sup>292</sup> Nevím proto, zda je v tomto případě vhodné mluvit o „reprezentaci někoho jiného“, může-li vlastně jít pouze o techniky zajišťující odlišné složení komor. Viz Hřebejk, J., 2002, str. 161.

také Poslanecká sněmovna (druhá komora) v Burkině Fasso, jež je nepřímou volena a jmenována z celkem 28 různých zdrojů tak, aby vyjadřovala zájmy všech sociálních vrstev.<sup>293</sup>

V neposlední řadě je třeba uvést druhé komory, které nehájí žádné zvláštní zájmy, což je případ České republiky.

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 Senátu, v němž zasedá mnoho současných a bývalých starostů a obecních zastupitelů.

Pokud jde o kompetence, mohou být hájené zájmy tak významné, že druhá komora má nepominutelný hlas ve všech otázkách zákonodárství (často federativní komory), nebo je její doménou projednávání zákonů, které se dotýkají reprezentovaného zájmu (daně, ochrana životního prostředí, doprava aj. v SRN). Třetí eventualitou je skutečnost tak kvalifikované pozornosti, věnované těmto zákonům, jakkoli formálně identickým s ostatními, že první komora ráda akceptuje podmínky komory druhé (francouzský Senát i Sněmovna lordů).

Na konkrétních příkladech ještě uvidíme, že reprezentace zájmů s sebou přináší mnohé konstrukční rozdíly, umožňující snad mluvit o „odstínění“ např. regionálního charakteru (nepřímá a přímá volba, parita i proporcionalita zastoupení územních celků, obecně silné kompetence /kompetence silné v regionálních otázkách/ obecně poměrně slabé kompetence).

**Obsazovány** mohou být druhé komory volbou přímou (např. americký, australský a český Senát); potom spočívají distinkce mezi nimi v odlišnostech volebních systémů či okruhu oprávněných voličů, délce volebního období, integrálním nebo parciálním obměňování apod., nebo volbou nepřímou. Rolí volitelů v podmínkách

<sup>293</sup> Somda, H. K. M., 2002, str. 30.

nepřímé volby mohou plnit zvláštní kolegia (Francie), reprezentace jazykových a etnických komunit (Belgie), členové korporací (Slovensko, zčásti Maroko), ústavou určené orgány vysílající část členů komory z okruhu své působnosti (např. Národní bezpečnostní rada v Chile<sup>294</sup>), zemské parlamenty (Rakousko), provinční a krajská zastupitelstva (Nizozemsko, Bělorusko<sup>295</sup>); spornější jsou zemské vlády (hodně záleží na povaze mandátu, případně na jeho kumulaci s členstvím ve vysílající vládě). Je-li první komora volena přímo a druhá nepřímou, je tím poskytnuto zdůvodnění, proč má první komora náležitě poslední slovo. Je blíže občanům, má silnější legitimitu.<sup>296</sup>

Přímá volba se uplatňuje v případě cca 20 druhých komor, volba nepřímá asi u 17 z nich.<sup>297</sup> Např. ve Španělsku a v Belgii se setkáme s kombinací obého; v Belgii k tomu ještě přistupuje dědičné členství a kooptace.

Méně časté je dnes jmenování jako výlučný způsob ustavení druhé komory. Přesto figuruje v cca 15 zemích, z nichž nejvýznamnější je Kanada, avšak patří sem i bývalé britské ostrovní kolonie nebo Kambodža.<sup>298</sup> Ještě častější je jmenování senátorů jako doplňku členů dědičných (doznívá ve Sněmovně lordů) či volených (Itálie, Chile, Alžírsko, Kazachstán, Bělorusko, Irsko).<sup>299</sup> Jmenovací princip slouží jako doplněk volených prvních komor a jim dominujících politických stran. Obvykle se v jeho prospěch argumentuje tím, že zohledňuje kvality, jež všeobecná volba pomíjí (individuální odbornost a zkušenost, reprezentace menšin). Prakticky však může posilovat postavení vlády, dostane-li se jmenování do jejich rukou bez patřičných pojistek. *Mughan* a *Patterson* uvádějí, že jmenované komory jsou snem vlády: nedostatek legitimacy jim brání vstupovat do zásadních konfliktů, omezují se proto na vylepšování kvality návrhů zákonů.<sup>300</sup>

<sup>294</sup> Hoffmann Contreras, C., 2002, str. 76–77.

<sup>295</sup> Shilo, D., 2002, str. 20.

<sup>296</sup> *Senát ve službách demokracie*, in: EMP č. 4/1999, str. 44.

<sup>297</sup> *Bicameralism in the World. A Survey* (Paris, 2000), str. 11. M. Russell, 2000, str. 29, naproti tomu uvádí počty 27 a 21 komor.

<sup>298</sup> *Bicameralism in the World. A Survey* (Paris, 2000), str. 12.

<sup>299</sup> Tamtéž, str. 11.

<sup>300</sup> *Mughan, A., Patterson, S. C., 1999, str. 340.*

Dnes nejméně obvyklými způsoby vzniku členství v druhých komorách jsou kdysi zcela převládající dědičnost mandátu (zčásti Sněmovna lordů, královští potomci v belgickém Senátu, Lesotho), virilní členství (americký a indický viceprezident předsedají Senátu, resp. Radě států, bývalí prezidenti republiky jsou senátory v Itálii a Chile, biskupové anglikánské církve ve Sněmovně lordů, náčelníci osmi tradičních kmenů ve druhé komoře Botswany) či kooptace (částečně belgický Senát).

Uvedené způsoby obsazování druhých komor lze kombinovat, jak bylo ostatně již ukázáno. Dokonce se dá říci, že kombinované členství není rozhodně výjimkou.

Nejde navíc jen o způsob obsazování, ale také o **způsob obnovení**. Na rozdíl od komor prvních je pro druhé komory příznačná, jakkoli ne většinová, obnova parciální, nejčastěji po třetinách (např. USA, Francie, ČR). Po částech se obměňují také nepřímou volené druhé komory, podléhají-li jejich volební sbory jinému rytmu činnosti (Rakousko), případně přímo volené federativní druhé komory, stanoví-li členské státy odlišná volební období nebo volební termíny svých reprezentantů (Švýcarsko). Tato technika slouží k zajištění větší stability a kontinuity – druhé komory tak mohou plnit roli seismografu vývoje politického smýšlení občanů. Těmže požadavkům svědčí také delší funkční období druhých komor, které v průměru činí šest let.

Jako prvek stability působí také rozšířený zákaz rozpuštění druhé komory, jenž navíc koresponduje zřetelně převažující neodpovědnosti vlád druhým komorám. Rozpustit tak lze druhou komoru pouze v 19 státech.<sup>301</sup>

Se způsobem ustavování souvisí i vymezení osob, z nichž se členové druhých komor rekrutují. Pravidlem je vyšší minimální věk než v případě komor prvních (často 35–40 let, v Kongu však 50 let).

Druhé komory bývají **méně početné** než komory první (výjimky ve Velké Británii nebo Kazachstánu); téměř polovina senátů (33) má méně než 50 členů. Vedlejší efektem této skutečnosti, v kom-

<sup>301</sup> *Bicameral System in the World. A Survey* (Paris, 2000), str. 13.

binaci s delším volebním obdobím, bývá intimnější vzájemný vztah jejich členů, který je s to oslabit stranické vazby. Nádvkem je často poměrně silně působící *esprit de corps*, usnadňující sebevyhrazení vůči politické straně, první komoře či vládě.<sup>302</sup>

Nicméně i co do početnosti najdeme výjimky. Tou nejzřetelnější byla po celé 20. století Sněmovna lordů, nakonec s počtem více než 1 200 členů. Na prvním místě zůstává po úbytku více než 500 dědičných peerů i nyní. Další početné senáty najdeme v Itálii a ve Francii. Více než 240 senátorů mají také v Indii, Španělsku, Japonsku, Thajsku, Egyptě či Maroku.<sup>303</sup>

Vidíme, že kritérií klasifikace druhých komor je skutečně přehřel. Každé jednotlivé kritérium však vždy musíme posuzovat v kontextu dalších. Jde vlastně o problém ideálních typů. Tak se může rakouská Spolková rada ocitnout vedle amerického Senátu, protože jde o dvě federativní komory, přestože podle jiného kritéria patří americký Senát mezi nejsilnější druhé komory, zatímco Spolková rada hraje převážně inferiorní úlohu.

## II. K typům druhých komor

Nyní se podívejme blíže na typy druhých komor, jak je podává odborná literatura.

*Pavel Holländer*<sup>304</sup> rozlišuje, v podstatě na základě kritéria reprezentace, tři typy parlamentních komor, stojících vedle komor prvních, založených na všeobecně demokratickém principu zastoupení. Prvním typem je konzervativní komora, komora zajišťující protiváhu komoře demokratické. Může to být komora s dědičným členstvím, komora složená z virilistů, případně ze jmenovaných členů (včetně kombinací). Příkladem je Sněmovna lordů nebo belgický Senát před ústavní revizí v devadesátých letech. Druhým typem je tzv. federativní komora či komora zemí (USA, SRN). Třetím typem je komora korporací. Sem *Holländer* řadí dnes již zruše-

<sup>302</sup> V poněkud jiné souvislosti popisuje tuto situaci Reschová, J., 1999, str. 27, jako vzájemnou podporu aktérů při konfliktu rolí (např. senátor-straník, senátor-ministr apod.).

<sup>303</sup> *Bicameral System in the World. A Survey* (Paris, 2000), str. 12–13.

<sup>304</sup> *Holländer, P., 1995, str. 157–158.*

ný bavorský Senát a s jistými pochybnostmi též Říšskou hospodářskou radu výmarské republiky.

Jak vidno, autor vlastně nepopisuje druhé komory, k nimž by se dal přiřadit např. český Senát.

*Jan Filip* spojuje dvoukomorový parlament převážně s federativními státy, v nichž se setkáváme s tzv. federální komorou, jež je prostředkem zastoupení členských států federace. Unitárním státům byl vzorem původně stavovský anglický parlament; v těchto státech má „*dvoukomorovost zpravidla za účel rozdělení moci v rámci parlamentu, zajištění vzájemné kontroly činnosti mezi oběma komorami*“.<sup>305</sup>

Autor rozlišuje tři aspekty hodnocení bikameralismu: 1. aspekt legitimacy (oprávněnost existence druhé komory – způsob konstituování a složení), 2. aspekt reprezentativnosti (koho zastupuje – censem odlišná skupina voličů, územní nebo zájmové korporace) a 3. aspekt funkcionální (jaké funkce plní – zejména kontrola zákonodárství). Kombinace těchto tří aspektů umožňuje koncipovat různé typy druhých komor ve státech unitárních i federativních, republikách i monarchiích.

Klíčovou roli podobných aspektů pro účinnost dvoukomorové soustavy zdůrazňuje *Zdeněk Jičínský*.<sup>306</sup> Její dobré fungování „závisí na vyvážené kombinaci tří parametrů: specifčnosti, reprezentativnosti a prostředků činnosti. Každý z těchto parametrů musí být jmeně stanoven, vyměřen, neboť růst jednoho vyvolává růst ostatních nebo jednoho z nich.“ Druhá komora musí být odlišná od první, tj. specifická. Musí být reprezentativní a současně musí disponovat takovými pravomocemi, které jí umožní přispívat k vyváženosti moci. Inkoherence tří zmiňovaných komponentů vyvolává tenze.

K otázce „vyvážení“ různých dimenzí druhé komory podotýká *J. Rasmussen*: „Aktuální vliv druhé komory má menší vztah k jejím

<sup>305</sup> *Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J., 1997, str. 197–198, obdobně Filip, J., 2001b, str. 234–235.*

<sup>306</sup> *Jičínský, Z., 1996–1997, str. 204–205. Obdobně viz Mastias a Grangé – odkaz podle Riescher, G., Russ, S., 2000, str. 396. Sokolewicz, W., 2003, v případě polského Senátu uvažuje o složení, funkcích a působnostech: formulace účelu instituce nám umožní rozhodnout se pro konkrétní nástroje jeho realizace, resp. pro způsob ustavování, který do komory přivede potřebný „typ“ členů.*

ústavním pravomocím a je spíše funkcí jejího politického složení a sociální podpory“.<sup>307</sup> Meg Russell spatřuje větší relevanci vztahu mezi pravomocemi (při schopnosti delšího odkladu a absenci kontroly ze strany vlády lepší vyjednávací pozice), složením, popularitou a legitimitou (odvozena ze způsobu ustavování). To vše se promítá ve vlivu druhé komory na politický systém, resp. na zákonodárství. Významným ukazatelem její „moci“ je i způsob řešení sporů mezi komorami.<sup>308</sup>

Jindřiška Syllová<sup>309</sup> zdůrazňuje význam druhých komor zejména ve federacích (např. USA, SRN, Belgie). Druhé komory jsou součástí institucionálního systému zajišťujícího rozdělení moci mezi složený stát a státy dílčí (vertikální dělba moci) – jsou složeny ze zástupců jednotlivých prvků složeného státu. I mezi federativními komorami jsou rozdíly dané mj. způsobem vytvoření federace (shora, zdola). Všude je jejich souhlas nezbytný ke změnám ústavy, silné postavení mají i při přijímání běžných zákonů („rovný bikameralismus“).

Podobné federativním komorám jsou komory reprezentující zájmy teritoriálních jednotek v decentralizovaných unitárních státech (Francie, Itálie, Španělsko, Polsko). U této skupiny druhých komor se podle autorky vedle funkce reprezentanta a ochránce regionálních zájmů uplatňuje též funkce zákonodárného korektivu první (dolní) komory. O „vyváženém bikameralismu“ můžeme mluvit tehdy, když první komora mívá poslední slovo, ovšem až po vyčerpání všech možností k dosažení dohody (zejména institut „člunku“). Z citovaných příkladů však „vyvážený bikameralismus“ představuje pouze Francie.

Do třetí skupiny jsou J. Syllovou zařazeny druhé komory plnící výhradně roli zákonodárného korektivu, případně též „konzervativního stabilizátoru politického života“ (Velká Británie, Kanada, Nizozemsko, Česká republika, Rumunsko). Bývají významně slabší než komory první.<sup>310</sup>

<sup>307</sup> Longley, L. D., Olson, D. M., 1991, str. 39.

<sup>308</sup> Russell, M., 2000, str. 162.

<sup>309</sup> Syllová, J., 1998, str. 244 násl.

<sup>310</sup> Jen na okraj tohoto rozdělení příkladů upozorňuji na to, že třeba rakouská Spolková rada sice je federativní druhou komorou, její souhlas však není u všech změn ústavy nezbytný a v ostatním je ještě slabší. Rumunský Senát je příkladem rovnomocné komory, vztahem odpovědnosti je k němu vázána i vláda. Nizozemská První komora je přinejmenším stejně „regionální“ jako polský Senát.

Couwenberg pokládá posledně zmíněný typ druhých komor za instituci zachovávanou dnes výhradně s poukazem na poučky o dělbě moci; jsou v jistém smyslu dědictvím *Montesquieovým*. Absence zvláštních reprezentovaných zájmů vede k jejich všeobecnému oslabení, případně rušení (Nový Zéland, Dánsko, Švédsko).<sup>311</sup>

Zvláštním typem jsou komory nepřímo volené zájmovými korporacemi (Irsko, Slovinsko). Plní spíše poradní, brzdící a kontrolní funkce.

Korespondující rozdělení druhých komor co do jejich pravomocí v zákonodárném procesu koncipují G. Riescher a S. Russ, když odlišují dokonalou rovnomocnost, rovnomocnost v určitém segmentu návrhů zákonů, výlučně suspensivní veto a pouhé poradní funkce.<sup>312</sup>

Petr Fiala a Maxmilián Strmiska<sup>313</sup> se přidržují rozdělení druhých komor podle německých autorů Schüttemeyerové a Sturma do dvou typů: na komory stavovské a na komory reprezentující teritoriální jednotky. První typ je na ústupu, druhé komory sem patřící (Sněmovna lordů, bavorský a irský Senát) postupně degenerují; naopak druhý typ dosud plní v politických systémech svou roli. Fiala a Strmiska přiznávají, že tato typologie je poněkud zjednodušující – existují nepřehlédnutelné diference mezi federativními komorami a komorami zastupujícími zájmy regionů v unitárních státech – avšak stále platná.

Podle mého soudu nicméně nelze klást rovnítko mezi irský a bavorský Senát a také slovinskou Státní radu na straně jedné a Sněmovnu lordů na straně druhé. Sněmovna lordů byla jako výraz středověkého rozdělení společnosti původně zastoupením privilegovaných stavů, dodnes je komorou alespoň zčásti aristokratickou a meritokratickou, horní. Další tři druhé komory reprezentují stavy profesní, zájmové korporace, což je přece jen něco jiného. Můžeme spíše hledat pojitka mezi nimi a korporativními či hospodářskými komorami nedávné minulosti. Jinými slovy, není stav jako stav.

<sup>311</sup> Couwenberg, W. S., 1992, str. 139–140.

<sup>312</sup> Riescher, G., Russ, S., 2000, str. 386.

<sup>313</sup> Fiala, P., Strmiska, M., 1996, str. 110, 112.



Kromě toho mám zato, že dva výše uvedené typy nezohledňují celou škálu druhých komor. Nejde přece o to, který typ druhé komory má šanci „na přežití“, ale zda reálně existuje. Do této dvoučlenné typologie se jen v Evropě nevejdou přinejmenším senáty český a rumunský.

Karel Klíma odlišuje dvoukomorovost parlamentu jako projev 1. federalismu (SRN, Rakousko, Argentina), 2. jiného typu reprezentace v unitárním státě (Francie), 3. historicky vzniklého vzájemného omezování komor (Velká Británie).<sup>314</sup>

Jiří Hřebejk tentýž fenomén spojuje s koncepcí *checks and balances*, načež odlišuje dva typy komor založené na všeobecném volebním právu a jeden typ bez tohoto základu. Jde jednak o druhou komoru „reprezentující někoho jiného“, tj. tytéž občany, avšak s odlišnými podmínkami volebního práva, volící jiným volebním systémem, v jinou dobu či jen na části státního území (postupná obměna), jednak o typ reprezentující teritoria, jimiž mohou být subjekty federace nebo administrativní jednotky unitárního státu. Třetím případem jsou komory jmenované, dědičné či korporativní.<sup>315</sup>

Připomeňme i shora již citovanou typologii H. Schambecka (konzervativní druhé komory, zejména aristokratické; federativní komory, resp. komory zemí; senáty jako komory regionální nebo profesní reprezentace) a doplňme ještě rozlišení Marcela Sousse na bikameralismus aristokratický, typický v předminulém století, bikameralismus „modérateur“ (vyvažující, zprostředkující, tlumící), jenž je domovem ve Francii, a dvoukomorový systém federativní. Za čtvrtý typ druhých komor pokládá Sousse ty, jež ztělesňují hospodářské a sociální zájmy. Problémy však v tomto posledním případě vznikají zejména s ustavením reprezentace (kdo koho zastupuje).<sup>316</sup>

V případě M. Sousse dochází k promíchání kritérií reprezentace a funkčnosti. Současný francouzský typ reprezentuje regiony, což zde není zmíněno, přičemž forma, již tak činí může být blízká i komorám jiného reprezentačního titulu. Nadto se forma sama může

<sup>314</sup> Klíma, K., 2002, str. 159–160.

<sup>315</sup> Hřebejk, J., 2002, str. 160–161.

<sup>316</sup> Sousse, M., 1997.

stát obsahem; to ale není případ Francie současné, nýbrž spíše napoleonské, potažmo případ jiných komor bez zvláštního reprezentačního titulu.

Arend Lijphart ve svém díle „*Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*“ (New Haven and London, 1984) vybudoval typologii druhých komor na dvou základních kritériích: prvním jsou pravomoci druhé komory, resp. jejich srovnání s pravomocemi komory první, a druhým je stranické složení komor. Podle prvního kritéria rozlišuje komory symetrické, tzn. rovnocenné komorám první, a asymetrické. Podle kritéria druhého odlišuje komory soudržné (kongruentní), tj. komory se stranickým složením shodným s komorami prvními, a nesoudržné. Kombinací těchto dvou aspektů získal tripartici druhých komor silných (nesoudržných a symetrických), slabých (soudržných a symetrických, nebo nesoudržných a asymetrických) a bezvýznamných (soudržných a asymetrických).<sup>317</sup>

Ve své pozdější práci Lijphart poněkud pozměnil svá východiska i závěry.<sup>318</sup> Pozornost soustřeďuje na formální ústavní pravomoci druhých komor, metodu výběru jejich členů a odlišný způsob volby, včetně reprezentace minorit. Druhé komory jsou zpravidla vybaveny slabšími pravomocemi a často ustavovány nepřímou volbou nebo jmenováním, což je ve sporech s první komorou oslabuje poukazem na nižší legitimitu. „*Naopak, přímá volba druhé komory může do jisté míry kompenzovat její omezené pravomoci.*“<sup>319</sup> Proto první dvě kritéria zahrnuje pod etiketu druhých komor symetrických, tj. komor se stejnými nebo jen mírně nerovnými pravomocemi a demokratickou legitimitou, resp. komor asymetrických. Třetí z citovaných kritérií jej pak vede k postižení rozdílného složení komor, tzn. nesoudržnosti. Modifikovaná typologie pak sestává z *bikameralismu silného* (symetrie a nesoudržnost), středně silného (symetrie a soudržnost, nebo asymetrie a nesoudržnost) a *sla-*

<sup>317</sup> Citováno podle Tsebelis, G., Money, J., 1997, str. 3.

<sup>318</sup> Lijphart, A., 1999, str. 205 násl.

<sup>319</sup> Tamtéž, str. 206. Temperley k témuž poznamenává, že pravomocím se těší horní sněmovny v míře úměrné stupni demokratizace jejich složení – viz Tsebelis, G., Money, J., 1997, str. 33.

*bého* (asymetrie a soudržnost). Ještě subtilnější odstínění umožňuje rozdělení pravomocí na symetrické, mírně asymetrické a extrémně asymetrické.<sup>320</sup>

V konkrétních případech je třeba zkoumat extenzi používaného pojmu: znamená např. symetrie úplnou identitu kompetencí, anebo jen rovnomocnost v zákonodárném procesu, bez přesahů do kreační působnosti či odpovědnosti vlády? A pokud jde o kongruenci, přestává být americký Senát ukázkou silného bikameralismu při shodném stranickém zabarvení obou komor, anebo by to platilo jen při působení disciplinovaných politických stran?

*Lijphartova* typologie bikameralismu je velmi vlivná a široce rozšířená. Vedle již zmiňované práce *G. Sartoriho* došla různě intenzivního použití též např. u *K. von Beymeho*<sup>321</sup>, *Ivana Kristana*<sup>322</sup> nebo *Joachima Amma*.<sup>323</sup> První z nich rozlišuje *symetrii rovnomocných komor, lehkou asymetrii a silnou asymetrii*. Poněkud matoucí je ale přiřazení příkladů, neboť mezi symetrické druhé komory je zařazena např. ruská Rada federace, jejíž postavení je ve srovnání s rovněž uváděnými Itálií, Švýcarskem a USA o poznání slabší. Mezi slabě asymetrické druhé komory podle *Beymeho* patří německá Spolková rada, považovaná za jednu z nejsilnějších druhých komor na světě, spolu s ní však i polský a český Senát, zpravidla klasifikované jako druhé komory podstatně slabší než komory první. K dovršení všeho jsou rozdílné francouzské republiky s pořadovými čísly IV. a V. zahrnuty pod jednu hlavičku a umístěny do skupiny silně asymetrických druhých komor. Z tohoto srovnání tedy vychází český Senát jako silnější než Senát francouzský!

U *Kristana* jde o vědomou inspiraci, promítající se do originální klasifikace úplných a neúplných dvoukomorových systémů podle kritéria legislativních funkcí: pro *úplné dvoukomorové systémy* je typická rovnomocnost komor vedoucí k nutnosti přijetí návrhu zákona ve shodném znění oběma komorami, zatímco *dvoukomorové*

<sup>320</sup> Russell, M., 2000, str. 120.

<sup>321</sup> Beyme, K. von, 1999, str. 198.

<sup>322</sup> Kristan, I., str. 4 násl.

<sup>323</sup> Amm, J., 2001, str. 23–24.

*systémy neúplné* charakterizuje nadřazenost první komory, včetně práva o návrhu zákona definitivně rozhodnout. V rámci obou skupin *Kristan* rozlišuje vyšší a nižší stupeň. Úplný *bikameralismus vyššího stupně* znamená úplnou rovnomocnost (USA), na rozdíl od *úplného bikameralismu nižšího stupně*, který umožňuje převahu první komory, avšak nikoli v oblasti zákonodárství, kde se vyžaduje shoda při přijímání zákonů. *Neúplný bikameralismus vyššího stupně* operuje s druhou komorou aktivní v zákonodárství, kde v určitých případech disponuje absolutním vetem, které autor striktně odlišuje od požadavku shody nad přijímaným textem (Francie, SRN); naproti tomu *neúplný bikameralismus nižšího stupně* počítá v zákonodárném procesu nanejvýše s poradním stanoviskem druhé komory, formulovaným na žádost zvnějšku. *Kristan* si jako slovenský badatel vyměňuje pro slovenskou Státní radu kategorii *neúplného bikameralismu středního stupně*, neboť tamní slabá komora vládne suspensivním vetem.

Konečně *Amm* se pokouší diferencovat sílu druhých komor na příkladech zákonodárné iniciativy a veta v zákonodárném procesu. Body od nuly do dvou hodnotí jednak absenci zákonodárné iniciativy, přípustnost částečné zákonodárné iniciativy (např. mimo finanční zákony) a plnou zákonodárnou iniciativu, jednak žádné či jen suspensivní veto, absolutní veto vůči vybraným zákonům a universální absolutní veto. Komory s nulou až dvěma body považuje za slabé a spíše poradní, orientující se na vylepšení kvality návrhů zákonů; existují především v unitárních státech: vůči „*potestas*“ komor první jsou vybaveny „*auctoritas*“. Komory se třemi a čtyřmi body jsou silné federativní komory vstupující běžně do konfliktů s komorami prvními. Otevřenou *Amm* ponechává podobnou bodovou škálu pro jiné působnosti.<sup>324</sup>

<sup>324</sup> Otázkou je, co se míní zákonodárnou iniciativou: může jí být zahájení zákonodárného procesu také ve druhé komoře, anebo jen právo této komory projevem své vůle zákonodárný proces zahájit, byť na půdě komory první. V prvním případě by český Senát, ale i druhé komory v Polsku či Španělsku, byly hodnoceny nulou, zatímco v případě druhém by „bodový“ zisk osciloval mezi jedním a dvěma body.

Je zřejmé, že citovaní autoři si vypůjčují z *Lijpharta* pouze část, a to tu, jež souvisí s formálními distinkcemi mezi komorami, bez zohlednění jejich faktického fungování ovlivněného jejich složením ve vztahu ke složení komory první. Dodnes je takový přístup typický pro ty právníky, kteří přisuzují přílišný význam textům ústav. Proto tato hlediska dominují také tuzemské meziválečné literatuře, ovládnuté konstitucionalisty, s jejím odlišováním bikameralismu úplného a neúplného, dokonalého a nedokonalého, případně klasického. Za klasický, dokonalý či perfektní bikameralismus se označuje model dvou rovnocenných komor. Nedokonalým bikameralismem či kombinovanou soustavou dvoukomorovou je naopak ta, kde může vůle jedné komory platit za vůle celého parlamentu.<sup>325</sup> Jiným párovým označením je pravý, resp. nepravý bikameralismus.<sup>326</sup>

Z důvodu větší vypovědní hodnoty považují *Lijphartovo* vícedimenzionální schéma za nosnější. Obdobné ocenění platí i pro *J. Reschovou*, která se v úvaze o možných kritériích klasifikace druhých komor odvolává nejen na různost jejich reprezentačních titulů, ale i na (právě *Lijphartem* zavedenou) soudržnost, resp. na mechanismus sbližování rozdílných stanovisek komor<sup>327</sup> (viz kapitulu osmou této části).

Odlíšné složení komor je jednou z podmínek efektivity dvoukomorového uspořádání. *Lijphart* sám nicméně dospěl k závěru, že ani málo mocné a kongruentní druhé komory nejsou „bezvýznamné“. Těžko ovšem budou plnit stabilizační funkci, těžko budou vyvažovat moci, což je podstatou politického argumentu ve prospěch bikameralismu. Obecně se dá říci, že u kongruentních komor převažuje argument účinnosti, soustřeďují se tedy spíše na revizi zákonodárství. Víceméně totéž platí o komorách, které jsou univerzálně, tj. ve všech svých působnostech, asymetrické.<sup>328</sup>

Kapitulu o typologii druhých komor mohu uzavřít konstatováním o vhodnosti reflektovat při jejich zkoumání nejméně tři pro-

<sup>325</sup> Viz např. Baxa, B., 1924, str. 283.

<sup>326</sup> Haas, Ch. M., 2000a, str. 2.

<sup>327</sup> Reschová, J., 1999, str. 27-28.

<sup>328</sup> Riescher, G., Russ, S., 2000, str. 397, Russell, M., 2000, str. 150.

měnné: typ reprezentace, kompetence a vzájemný poměr jejich složení. První dvě proměnné vzájemně souvisejí v liteře ústavy: silný, tj. jako legitimní obecně uznaný, reprezentační titul zpravidla znamená silnější kompetence. Druhá a třetí proměnná souvisejí v praxi, v ústavě žité: odlišnost složení zpravidla znamená větší aktivitu druhé komory, což však v případě komor slabších nemusí nutně znamenat výraznější konečné úspěchy v ovlivňování podoby právního řádu.

Podle první proměnné odlišíme především komory bez zvláštního titulu, komory federativní, komory regionální a komory funkční reprezentace (v úvahu připadá mluvit i o komorách strukturální reprezentace). Další dvě proměnné nás vracejí k *Lijphartovi*. Nej přesnější by tak zřejmě bylo mluvit např. o federativní, symetrické a nekongruentní komoře, resp. o silném bikameralismu federativního typu (USA přinejmenším při rozdílném složení komor), o federativní, asymetrické a kongruentní komoře, resp. o slabém bikameralismu federativního typu (obvyklá pozice rakouské Spolkové rady) apod.

*Kapitola osmá*  
*Způsoby řešení sporů mezi komorami*

Poté, co jsme se seznámili s funkcemi a různými typy druhých komor, zaměříme v poslední kapitole části první pozornost na tematiku sporů mezi komorami a na techniky jejich řešení. V poslední době bývá těmto otázkám věnována zvýšená pozornost jako dynamickému elementu typologie druhých komor; na to ostatně bylo poukázáno již v šesté kapitole.

Podstatou bikameralismu ve formálním smyslu je projednávání otázek svěřených do působnosti parlamentu postupně či současně ve dvou oddělených a odlišných komorách za účelem opakování diskuse s maximem argumentů pro a proti navrhovanému řešení, opětovného promýšlení problému a hledání širší shody.<sup>345</sup> Výrazněji než při zákonodárném procesu v jednokomorovém parlamentu jsou zde naplněny zásady *kontradiktornosti*, tj. výměny různých stanovisek, a *repetitivnosti*, tzn. opakování typických úkonů zákonodárného procesu.<sup>346</sup> Z toho se podává, že konflikty (rozpory) mezi komorami jsou dvoukomorovým soustavám imanentní, ať již jde o konflikty normované, nebo faktické; bez nich je význam dvoukomorového parlamentu omezen. Nejde přitom o samoučelnost: konflikt je předpokladem hledání a nalezení širší shody. Právě v konfliktech, rozdílných stanoviscích, se ukazují slabiny návrhů, opomenuté jednou z komor, resp. podceněné její většinou: *Peroutka* v této souvislosti mluví o dramatickém napětí a ušlechtilém zápolení.

Trvat je na tom třeba navzdory povzdechům voličů stran toho, že ani „ti nahoře“ se neumějí dohodnout; spor je vnímán jako cosi nepatřičného a zdržujícího. Ve skutečnosti je právě možnost sporu garancí proti monismu rozpínající se moci. Zkrátka, interkamerální

<sup>345</sup> Úmyslně zde opomímám pojetí materiální, které akcentuje smysl bikameralismu spočívající v institucionalizaci různých typů odděleného zastoupení společnosti, zejména menšin, teritoriálních a sociálních zájmů. Druhé komory zde vystupují jako zprostředkovatelé mezi celostátními zájmy v první komoře a zájmy zvláštními či menšinovými. Hledání vyrovnaní mezi těmito zájmy však rovněž předpokládá schopnost vyvolat konflikt, jakož i funkční mechanismus jeho řešení.

<sup>346</sup> Viz Schorm, V., 1996, str. 79–80.

tenze jsou normální součástí politiky a je nutné je zahrnout do plánování zákonodárného procesu, a to nejen pokud jde o termíny.<sup>347</sup> Nás zde zajímá, jaké vůbec existují způsoby řešení sporů mezi komorami, které jsou výrazem institucionalizace konfliktů jako podmínky jejich pozitivního působení.<sup>348</sup> Bez rozvinutí těchto technik by mohly konflikty hrozit parálzou.

Spory mezi komorami přicházejí v úvahu jen, jedná-li se o skutečně „bikamerální“ agendu, tj. věc projednávanou oběma komorami. Naopak při rozhodování ve výlučné působnosti komor těžko může dojít mezi komorami ke sporu: komory se *de facto* chovají jako specializované samostatné orgány (ve značné míře např. jugoslávská ústava z roku 1974; jedná se spíše o dvě vedle sebe stojící reprezentativní tělesa. Z řečeného nevyplývá nemožnost funkční profilace parlamentních komor, jde spíše o její stupeň.

Názory na racionalitu konfliktů mezi komorami nebyly vždy jednotné. J. Hoetzel v přehledu námitek proti systému dvou komor uvádí právě možnost konfliktů mezi oběma sněmovnami, konfliktů ústících třeba až ve vážné ústavní boje.<sup>349</sup> Sám je však nepovažuje za tak časté, aby výrazně ohrožovaly ústavní život. Samozřejmostí musí být mechanismus jejich řešení: spíše politickým instrumentem je rozpuštění komor, jinak se objevuje rozhodování na společných schůzích komor (prostou nebo kvalifikovanou většinou) nebo fikce přijetí na základě rozhodnutí jedné z komor, ledaže by byl návrh zákona zamítnut kvalifikovanou většinou druhé komory.

<sup>347</sup> Mughan, A., Patterson, S. C., 1999, str. 346.

<sup>348</sup> Viz např. důraz na konflikt mezi mocemi, vzájemně je vymezující a omezující, u Norberta Eliase, in: Blom, H. W., 1992a, str. 28, a v americké politické praxi řídící se Madisonovou poučkou o zájmech postavených proti sobě. Apel na odvahu českých senátorů vstupovat do názorových střetů s Poslaneckou sněmovnou nalezneme třeba u V. Šimíčka, 1999, str. 149–150. V zásadě jde o to, aby uměleckou reflexí vypořádání se se schopností druhé komory vstupovat do konfliktů nebyl text: „*A nejdívnější z perspektiv: krčí se Senát, mizí jatka, Nejvyšší soud i zadní vrátka, jež má tak ráda moje matka, nic není jako dřív.*“, jako je tomu v písni „Unesený“ na albu Michala Horáčka a Petra Hapky „*Mohlo by tu být i líp*“.

<sup>349</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o složení a pravomoci senátu* (tisk 2423 ze zasedání Národního shromáždění československého roku 1920).

Obava z obtížně řešitelných konfliktů byla přítomna i na jednáních ústavního výboru Národního shromáždění v roce 1920, kdy vyústila ve fixaci „posledního slova“ Poslanecké sněmovny a rozhodnutí o integrálním obnovování Senátu.<sup>350</sup> Naproti tomu s odstupem jen několika málo let obhajuje Zdeněk Neubauer dvoukomorový parlament v Československu poukazem na postupnými volbami v intervalech šesti (Sněmovna) a osmi let (Senát) získanou rozdílnost komor, jež jistě vyústí v rozpory mezi nimi. Vzhledem k různě dlouhým volebním obdobím bude vždy více ta či ona komora vyjadřovat vůli voličstva, což jí bude motivovat ke sporu: „*A tu je jisto, že pak teprve se ukáže význam senátu a že nebude malý.*“<sup>351</sup>

Podobné obavy však trvají do současnosti. V obecné poloze platí, že voliči neradi vidí konflikty dvou částí lidového zastupitelství, konkrétně bývají též důvodem např. pro občasné úvahy o zrušení První komory v Nizozemsku.<sup>352</sup> Tady to ale souvisí spíše s atypickou konstrukcí zákonodárného procesu, v němž První komora, která je však fakticky komorou druhou, nemá jinou možnost k zásahu do zákonodárného procesu, než je schválení či zamítnutí návrhu zákona. Prostor pro dialog a řešení případného sporu je tak nevelký.

Nicméně právě nizozemská První komora výstižně ilustruje krajní podobu jednoho z teoretických modelů role druhých komor. Jde o model hráčů s právem veta, který vychází z tvrzení, že „*každý politický systém zahrnuje určitý počet institucionálních nebo stranických aktérů, jejichž souhlas je nezbytný ke změně politiky (policy).*“<sup>353</sup> Zatímco stranickými hráči s právem veta jsou kolektivní aktéři členové vládní koalice, jejichž souhlas je nutný ke změně *status quo*, pokud jde o aktéry institucionální je možné sem zařadit prezidenty vybavené právem veta, stejně jako rovnomocné druhé komory v klasickém bikameralismu.<sup>354</sup> Za hráče s právem ve-

<sup>350</sup> Broklová, E., 1992a.

<sup>351</sup> Neubauer, Z., 1924, str. 169–171.

<sup>352</sup> Moolen van den, J., 1999, str. 49.

<sup>353</sup> Tsebelis, G., 1995, str. 88.

<sup>354</sup> Za klasický či dokonalý bikameralismus se označuje model dvou rovnomocných komor. Nedokonalým bikameralismem či kombinovanou soustavou dvoukomorovou je naopak ta, kde může vůle jedné komory platit za vůli celého parlamentu – viz Baxa, B., 1924, str. 283, resp. příslušné pasáže v šesté kapitole této části.

ta lze snad považovat i zákonodárnou a výkonnou moc jako celek za předpokladu nutného souhlasu jich obou k přijetí konkrétního opatření.

Poněkud odlišným a hlavně méně vyhraněným případem jsou podle *André Kaisera* „prvky“ či „body“ s právem veta (*Vetopunkte*), jimiž jsou vzorce kontaktů a rozhodnutí sloužících k využití šancí za účelem uplatnění vlivu.<sup>355</sup> Jejich působení posiluje konsensuální povahu rozhodování, zvyšuje ochranu menšin, a podle typu reprezentace případně umožňuje přenos zákonodárných oprávnění na funkčně či teritoriálně definované aktéry.

Obě pojetí nás upomínají na *Johna C. Calhouna* a jeho „negativní moc“ související s úvahami o numerických a sjednocených většinách, tj. s úvahami činícími z něj jednoho z předchůdců teorie konsensuální demokracie. *Calhoun* píše: „Právě tato negující síla, která blokuje či zadržuje zásahy vlády, ať už jí říkáme veto, interpozice, nulifikace, pojistka či rovnováha moci, vytváří skutečnou ústavu. To vše jsou jen různá označení negativní moci.“<sup>356</sup>

V citovaných přístupech přitom nejde o blokádu rozhodování nebo paralýzu moci, ale nanejvýše o možnost blokády. Smysl veta tkví ve vytvoření předpokladů k dalšímu jednání o řešení, jež eliminuje samu pravděpodobnost jeho použití. Takové oprávnění přispívá k posilování stability jako jedné z dimenzí dobré vlády a velmi silně ovlivňuje formulování politiky.<sup>357</sup>

Je ovšem pravda, že imperativ sebeomezení jednotlivých hráčů nemusí dostačovat; platit to může jak o druhých komorách, tak třeba o ústavních soudech. Nad tím se zamýšlí např. *G. Sartori*.<sup>358</sup> Podobné složení většin v obou komorách nahloďává účinnost vzájemného kontrolního mechanismu, naopak přílišný rozpor může nahloďadat schopnost vládnutí, zejména v případech nutné podpory vlády v obou komorách. Promýšlí tak zejména prolomení symetrie komor

<sup>355</sup> Riescher, G., Russ, S., 2000, str. 385.

<sup>356</sup> Citováno podle Kirk, R., 2000, str. 208.

<sup>357</sup> Riescher, G., Russ, S., 2000, str. 395.

<sup>358</sup> Sartori, G., 2001, str. 185 násl.

ve vztahu k rozhodování o osudu vlády. K podobnému závěru dochází, zejména pro nerozpuštělné druhé komory, jimž by měla být vláda odpovědná, rovněž *K. von Beyme*.<sup>359</sup> O tom jsem však již pojednával.

### I. Klasifikace druhých komor: předpoklady vzniku a řešení vzájemných konfliktů

Na existenci konfliktů má samozřejmě dopad složení obou komor, tedy to, čemu *George Tsebelis* říká „stranický *make-up*“, byť *sensu stricto* nejde pouze o „*make-up* stranický“, ale o řadu vnějších okolností jakými jsou role armády, politické elity, konkrétního vůdce, formát vlády atd.: „*Shodný stranický make-up bude produkován spíše tehdy, když se volby do obou komor konají současně, a jestliže volební systém je shodný.*“<sup>360</sup> Shodné stranické složení, resp. existence stejně zbarvených většin, pochopitelně zmírňuje eventuální konflikty: druhá komora nemívá zásadní výhrady a její případné technické připomínky jsou komorou první akceptovány jako „přátelská výpomoc“. Oslabením této skutečnosti může být absence stranické disciplíny, odlišný volební systém propojující senátory více s organizovanými zájmy či voliči v místě než s politickou stranou, případně i menší význam druhé komory, kdy politickým stranám k prosazení svých záměrů stačí důsledně kontrolovat komoru první.<sup>361</sup>

V kapitole o typologiích druhých komor jsme se mohli seznámit s propracovanou koncepcí *Lijphartovou*, v níž jsou zohledněny jak pravomoci komor, tak poměr jejich složení. Připomínám jen, že

<sup>359</sup> Beyme, K. von, 1999, str. 198–200, 205 násl.

<sup>360</sup> Tsebelis, G., Rasch, B. E., 1995, str. 368. To je mj. případ Rumunska a Itálie, byl to případ meziválečného Československa.

<sup>361</sup> Posledně zmíněný fakt ovlivňuje ve srovnání s poslanci poněkud svobodnější postavení senátorů v Irsku – viz O’Halpin, E., Connolly, E., 1999, str. 137. Naopak třeba v Indii je hlasování proti direktivám strany důvodem pro ztrátu senátorského mandátu, pokud to strana do 15 dnů navrhne – viz Tripathi, R. C., 2002, a několik údajů in *Bicameral System in the World. A Survey* (Paris, 2000), str. 114. V Thajsku naproti tomu platí zákaz členství v politické straně jako podmínka pasivního volebního práva do Senátu – viz Kitisin, P., 2002, str. 219.

k nahrazení pojmu „bezvýznamné druhé komory“ pojmem „slabé druhé komory“ vedly *Lijpharta* mj. empirické postřehy o vlivu jakékoliv druhé komory na výstupy legislativního procesu. Odpovídá to shrnutí analýzy fungování dvoukomorových parlamentů z pera *George Tsebelise a Jeanette Money*, podle nichž existence bikameralismu

1. činí obtížnější změnu *statutu quo*;
2. redukuje možné rozpory zákonodárců na jednu privilegovanou dimenzi, jíž je hledání kompromisu mezi ideálními pozicemi komor ve vztahu k výsledku procesu dohodování; omezení plurality možností volby při roztržitéch preferencích tak nabízí řešení tzv. *Condorcetova paradoxu*;
3. určitým způsobem ovlivňuje legislativní výstupy, ať je ústavní postavení a politické složení druhé komory jaké chce;
4. se na konečném produktu legislativního procesu projevuje zvláště prostřednictvím mechanismu řešení sporů mezi komorami.<sup>362</sup>

Citovaní autoři, analyzující bikameralismus pomocí aparátu politické ekonomie, institucionální teorie a teorie her, jimiž se pokoušejí postihnout jeho dynamický aspekt, tj. interakci obou komor, opírají své tvrzení pod bodem 3 o předpoklad racionálního chování, kdy jedna komora při svém konání odhaduje reakci druhé z komor. V eventuálním přizpůsobení postoje očekávané reakci se promítají politické faktory, tzn. vzdálenost výchozích pozic obou komor a možné kompenzace za kompromis, dostatek relevantních informací a případná netrpělivost ve věci dosažení konečného rozhodnutí (rozhodnutí dnes je lepší než rozhodnutí zítra, blízkost voleb, naléhavost opatření). Netrpělivost silnějšího partnera se může promítnout v poskytnutí jisté koncese v naději na brzké přijetí druhou komorou, anebo naopak v odmítnutí všech kompromisů za předpokladu, že parlamentní procedura umožňuje eliminovat obstrukce druhé komory. Neoddiskutovatelná je i role institucionálních faktorů jejich interakce, tj. v které komoře byl návrh zákona podán, kolikrát byl tou kterou komorou projednáván, anebo která

<sup>362</sup> Tsebelis, G., Money, J., 1997, str. 4–5.

komora má „poslední slovo“. Význam institucí se zvyšuje úměrně nemožnosti dohodnout se např. na mezistranické bázi, tj. při odlišném složení komor vyúsťujícím ve velkou vzdálenost ideálních výchozích stanovisek komor.<sup>363</sup>

Postřeh o vlivu očekávaných reakcí partnerských komor na jejich jednání lze podepřít také tuzemskou parlamentní praxí. Rozhodování Senátu, ani ne tak o podobě, jako spíše o počtu schválených pozměňovacích návrhů, je pravidelně ovlivňováno úvahami o ochotě Poslanecké sněmovny takový či onaký počet meritorních pozměňovacích návrhů ještě akceptovat. Nicméně lze vystopovat i podobnou anticipaci v opačném gardu, kdy nejsou zcela výjimečné případy vystoupení jednotlivých poslanců přesvědčujících své kolegy o nepřijetí určitého ustanovení návrhu zákona s poukazem na to, že je Senát nepřijme a zákonodárny proces se zbrzdí.

Tolik tedy k významu, předpokladům a podmínkám konfliktů mezi komorami. V dalším textu se zabývám technikami jejich překonávání a řešení; upozorňuji přitom na podmíněnost využívání a efektivity různých způsobů řešení sporů právě odlišností či shodou složení komor.

## II. Způsoby řešení sporů mezi komorami v mezinárodním srovnání

Klasickou oblastí vzniku a řešení sporů mezi komorami jsou různé varianty zákonodárského procesu; s uvedenými metodami se však můžeme setkat i mimo zákonodárskou působnost parlamentů.

Jak již výše uvedeno, patří způsob řešení sporů mezi komorami k významným kritériím klasifikace a typologií druhých komor. *J. Reschová* uvádí pět forem sblížování stanovisek mezi komorami v případě přijetí různých znění návrhu zákona, jež všechny zahrnuje pod etiku dohodovacího řízení:

1. řízení neomezované lhůtou;
2. řízení končící po uplynutí stanovené doby;
3. konečné rozhodnutí „dolní komory“;

<sup>363</sup> Tsebelis, G., Rasch, B. E., 1995, str. 367.

4. rozhodnutí na společném zasedání komor;
5. rozhodnutí komor na návrh společného výboru.<sup>364</sup>

První dva případy jsou podle mého soudu ovšem jen modifikací téhož mechanismu, tj. „člunku“.

K. Loewenstein píše o posledním slovu první komory vysloveném kvalifikovanou většinou, kdy druhá komora fakticky funguje jako spojenec menšiny v komoře první, o dohodovacím výboru, verdiktu voličů v referendu nebo ve volbách a o společném zasedání obou komor.<sup>365</sup>

Britská autorka M. Russell rozlišuje celou paletu řešení neshod: časový odklad vedoucí k přijetí rozhodnutí jedné komory jako fin-govaného rozhodnutí parlamentu jako celku; kvalifikovaná většina umožňující jedné komoře překonat odpor komory druhé; „člunek“, případně kombinovaný s dohodovacím řízením; referendum vypsané k vyřešení sporu; rozpuštění obou komor; společné zasedání komor; dohodovací výbor s různými modifikacemi podle možnosti druhé komory prezentovat svůj názor, trvalosti členství v něm, složení odpovídajícím politickému složení obou komor a pozdější změnitelnosti jeho doporučení.<sup>366</sup>

První dva citované případy předchozí klasifikace lze zahrnout pod bod 3 J. Reschové; jde o modifikace posledního slova první komory: definitivní verdikt lze z povahy věci vyslovit až po rozhodnutí druhé komory – časový odklad je mu tak imanentní. V případě Španělska se nicméně setkáme s propojením různě dlouhého odkladu s požadavkem prosté, resp. kvalifikované většiny nutné pro poslední slovo Sněmovny: po dvou měsících může být senátní veto překonáno prostou většinou hlasů poslanců, do té doby většinou absolutní. Různost většin (prostá, absolutní, vyšší), jimiž je přehlasovávána druhá komora je dalším aspektem posledního slova prvních komor; stále však jde o poslední slovo.

Podle G. Tsebelise a B. E. Rasche je „obecnou metodou řešení rozdílů mezi komorami systém ‚člunku‘ (navette), podle něhož je ná-

<sup>364</sup> Reschová, J., 1999, str. 28.

<sup>365</sup> Loewenstein, K., 1969, str. 185.

<sup>366</sup> Citováno podle Royal Commission, 2000, str. 34–35.

vrh zákona ‚přehazován‘ mezi komorami. Tato procedura může pokračovat, dokud není dosaženo shody, nebo může být doplněna zvláštním pravidlem pro ukončení ‚člunku‘: rozhodne jedna z komor, uplatní se dohodovací výbor (tj. společný výbor obou komor), nebo zde je společné zasedání.“<sup>367</sup> Vliv druhé komory na legislativní proces je determinován institucionálním uspořádáním dohodovacího mechanismu („člunku“) a mírou netrpělivosti komor stran dosažení konečného rozhodnutí.

K. von Beyme dává časově ani jinak neomezovaný „člunek“ do souvislosti se symetrickými komorami. Nicméně za ještě „symetrickější“ považuje vypořádání konfliktu prostřednictvím dohodovacího výboru složeného z členů obou komor. V některých zemích se setkáme s dvoustupňovou kombinací obou uvedených čistých typů. Správně také vidí souvislost mezi vypořádáním konfliktů mezi komorami a vztahem parlamentní většiny k vládě: čím konsensuálnější je jednání o odstranění neshod mezi většinami obou komor, tím silnější jsou dopady na mechanismus důvěry vůči vládě.<sup>368</sup> Vláda se totiž může opírat třeba i o výraznou podporu jedné komory, která však v zájmu dohody s komorou druhou ustupuje z vyhraněných pozic realizace vládního programu.

Z uvedeného mj. vyplývá nejednoznačná terminologie, kdy Reschová užívá pro popis způsobů řešení sporů mezi komorami pojem „dohodovací řízení“, zatímco Tsebelis a Rasch pojem „člunek“, je- muž navíc přisuzují velmi flexibilní obsah, přesahující zavedené chápání. Vzhledem k tomu se lze pak v jiné Tsebelisově práci setkat s používáním pojmu „člunek“ i k vystižení průběhu zákonodár- něho procesu v Nizozemsku,<sup>369</sup> kde však v žádném případě nelze mluvit o opakovaném projednávání návrhu zákona, neboť ten prochází každou z komor pouze jednou. Přesnější tedy snad je slovní spojení „způsoby řešení sporů mezi komorami“, neboť „člunek“ i „dohodovací řízení“ jsou jedny z nich, jakkoli jde o způsoby zá-

<sup>367</sup> Tsebelis, G., Rasch, B. E., 1995, str. 365.

<sup>368</sup> Beyme, K. von, 1999, str. 200.

<sup>369</sup> Tsebelis, G., Money, J., 1997, str. 51.



kladní.<sup>370</sup> Také proto se v následujícím přehledu, jehož smyslem je popsat modely, na něž budu odkazovat v dalších částech knihy, v zásadě přidržuji klasifikace *Tsebelise* a *Moneyové*, kteří odlišují „člunek“, dohodovací výbor, rozhodnutí na společném zasedání komor, poslední slovo jedné z komor a nové volby.<sup>371</sup> Od *M. Russell* pro úplnost přejímám referendum a doplňuji jej *Kristanovým* řízením o kontrole ústavnosti zákonů přijatých proti vůli druhé komory a jí iniciovaným. Pro úplnost dodávám, že jde o modelová řešení, jež mohou být v konkrétních státech používána v různé rozsahu: na všechny zákony, jen na finanční zákony, jen na ústavní zákony apod.

### II.1 „Člunek“

Proč vlastně mluvíme o „člunku“? Jde o jeden z pokusů o vyjádření kyvadlového pohybu návrhu zákona mezi komorami, jehož cílem je nalezení společného textu. Podobně přebíhá po osnově látky tkalcovský člunek (*navette*). Stejně tak se ale můžeme setkat i se slovy „přehazovaná“ nebo „kyvadlo“.<sup>372</sup> Klasický „člunek“ je neomezený: trvá do dosažení shody nad návrhem zákona, resp. do jeho zamítnutí: komora A učiní nabídku komoře B, která ji přijme, zamítne nebo modifikuje vlastní protinabídkou.<sup>373</sup> Jakkoli byl v této podobě v minulosti rozšířen, dnes je neobvyklý: snad nejbližší mu je Itálie, ale též Libérie, Nigérie, kde však platí výjimka pro finanční zákony, a Filipíny<sup>374</sup>; před federalizací pak též Belgie<sup>375</sup>, III. francouzská republika, v 19. století Švýcarsko atd.

Pravidlem dnes nicméně je modifikace „člunku“ co do jeho ukončení. V modelu rovnomocných komor může jít o počet projednání návrhu zákona, resp. o časový limit, po jejichž dosažení se má zákonodárský proces za neúspěšně ukončený. Zdá se, že s limitem nejvýše tří čtení v každé komoře jde od roku 1992 o jednu z va-

<sup>370</sup> Tamtéž, str. 4.

<sup>371</sup> Tamtéž, str. 54.

<sup>372</sup> Schorm, V., 2000, str. 141.

<sup>373</sup> Tsebelis, G., Rasch, B. E., 1995, str. 371.

<sup>374</sup> Tsebelis, G., Money, J., 1997, str. 50–51, 60–61.

<sup>375</sup> Adams, M., 1998.

riant průběhu zákonodárského procesu ve Švýcarsku. Podmínky rovnomocnosti však nevylučují ani kombinaci „člunku“ s dohodovacím řízením, které nastupuje po několikerém neúspěšném přehození návrhu zákona.

Naproti tomu kombinace s „posledním slovem“ nás již vede mimo prostředí rovnomocných komor. Výjimkou snad může být flexibilní „poslední slovo“, jež *ad hoc* reflektuje zahájení zákonodárského procesu v té které komoře. V Argentině má „poslední slovo“ komora, v níž byl zákonodárský proces zahájen, naopak v Brazílii a Chile komora, která návrh zákona projednávala jako druhá. Ve dvacátých letech popisuje *Z. Peška* brazilskou úpravu tak, že revizní komora navrhuje změny komoře iniciační, jež je může odmítnout. Následuje opětovné projednání revizní komorou, která může na svém návrhu setrvat. Učiní-li tak dvoutřetinovou většinou, má se její verze za přijatou, ledaže by iniciační komora trvala na svém; pak platí verze její.<sup>376</sup>

Ještě komplikovanější kumulaci způsobů řešení interkamerálních sporů zakotvila ústava francouzské V. republiky: „člunek“ + dohodovací řízení + poslední slovo.

### II.2 Dohodovací řízení

Dohodovací řízení na sebe zpravidla bere podobu jednání dohodovacího výboru, tj. společného orgánu obou komor svolávaného za účelem nalezení shody, resp. kompromisu. Klasické zdůvodnění nalezneme již v dávné britské praxi, jíž je nicméně nyní dohodovací řízení cizí. První ministr lord *Burghley* již v 70. letech 16. století konstatoval, že zdvořilost a zvyk žádá občasně konference ke styku všech tří částí parlamentu (Koruna a obě komory) namísto jednoduchého zamítání toho, s čím měli ostatní tolik práce: dohodovací řízení pomáhá odstranit nedorozumění a diskusí o odlišných míněních napomáhá plynulému chodu parlamentních funkcí.<sup>377</sup>

<sup>376</sup> Peška, Z., 1926.

<sup>377</sup> Dean, D., 1992, str. 214. Angličtí poslanci nebyli příznivci dohodovacích výborů, na jejichž půdě využívali peerové své sociální dominance (např. seděli v kloboucích, zatímco poslanci stáli s obnaženou hlavou) a vztahů patronáže.

Síla dohodovacích výborů se liší podle toho, zda jednájí o návrzích zákonů jako celcích, resp. jen o sporných bodech, a zda komory mohou jejich doporučení pouze přijmout či odmítnout, anebo zda je mohou dále pozměňovat. Pravidlem je jednání o sporných bodech a závaznost doporučení výboru, neboť pouze tak je zachován smysl jednání dohodovacího výboru: hledá se kompromis tam, kde není shoda, a libovolně a jednostranně měněný kompromis přestává být kompromisem; může být nicméně základem dalšího jednání (Francie). Uznáním vlivu dohodovacích výborů je i to, že jsou často označovány za „třetí komory“.<sup>378</sup>

Význam druhých komor v rámci dohodovacího řízení je odvozen od role výboru (obligatorní svolání, předpoklad posledního slova některé z komor apod.), jeho složení (parita nebo proporcionalita komor, proporcionalita politického složení, členové volení nastálo nebo *ad hoc*, vliv členů výboru v mateřských komorách atd.) a způsobu jednání. Logický je takový způsob vytváření a jednání dohodovacího výboru, který respektuje skutečnost, že jde o společný orgán dvou komor určený k hledání shody mezi nimi. Nasnadě je buď paritní složení (Francie, SRN), anebo hlasování po kuriích, čímž se smazává početní převaha jedné z komor (USA), případně požadavek rozhodování kvalifikovanou většinou, větší než je počet reprezentantů jedné komory. Naopak poměrné složení výboru, v kombinaci s pouze jednoduše většinovým pravidlem rozhodování, vliv druhé komory oslabuje. Dohodovací výbor se pak může stát převodovou pákou k prosazení vůle početnější, tj. zpravidla první komory.

### II.3 Poslední slovo jedné z komor

Tak jako v jiných případech nejde ani zde o homogenní skupinu případů. Vzájemně se liší nejen kombinacemi s jinými způsoby řešení sporů, tj. v tom, co vše je třeba splnit, aby bylo možné k „poslednímu slovu“ sáhnout, ale také ve stanovení většiny, jíž se musí

<sup>378</sup> Vzpomeňme např. odporu k dohodovacímu výboru jako jednoho ze zásadních argumentů pro zavedení unikameralismu v Nebrasce – viz kapitola čtvrtá. Jako „negativní“ třetí komora Kongresu je občas charakterizován Nejvyšší soud USA, zejména v obdobích aktivního ingerování do zákonodárství.

definitivně rozhodující komora vyslovit, aby prosadila svou vůli: setkat se můžeme s většinami prostými (Rakousko), absolutními (Polsko), třípětinovými (Alžírsko) či dokonce dvoutřetinovými (Rusko, Japonsko). Tento způsob řešení vzájemného sporu se uplatňuje zpravidla v kombinaci s „člunkem“ jako metoda jeho ukončení (viz výše). Pro tyto případy platí: „*Tam, kde má první komora poslední slovo, vzrůstá moc druhé komory s počtem opakovaných projednávání návrhů zákona.*“<sup>379</sup> Je to dáno jak možností postupného zužování prostoru neshody mezi komorami, tak snahou přijmout v dohledné době vůbec nějaké rozhodnutí.

Pokud se přidržíme premisy, že o „člunku“ můžeme mluvit až při opakovaném projednání návrhu zákona v komorách nebo alespoň jedné z nich, uplatní se „poslední slovo“ jako výlučný způsob řešení sporu snad jen v Nizozemsku.<sup>380</sup> Nizozemský model jediného projednání v každé z komor je však vskutku výjimečný. Z cca 70 druhých komor jich pouze šest nemá právo zákonodárné iniciativy a tři nemají právo podávat pozměňovací návrhy; jediné nizozemská První komora figuruje v obou skupinách.<sup>381</sup> Obvyklé je spojení posledního slova s „člunkem“, byť někdy velmi omezeným (jedna z japonských variant průběhu zákonodárského procesu), případně s dohodovacím řízením (námitkové zákony v SRN), někdy dokonce s oběma. Příkladem této složitější kombinace budiž Francie, příkladem spojení s „člunkem“ např. Velká Británie v případě zákonodárského procesu probíhajícího na základě *Parliaments Acts 1911 a 1949*. Jednoduchý model posledního slova je znám např. z Rakouska, kde má Spolková rada osm týdnů na formulaci připomínek, o nichž se pak prostou většinou usnáší Národní rada.

<sup>379</sup> Tsebelis, G., Rasch, B. E., 1995, str. 385.

<sup>380</sup> Moolen van den, J., 1999.

<sup>381</sup> *Bicameral System in the World. A Survey* (Paris, 2000), str. 15. Do první skupiny patří Alžírsko, Etiopie, Fidži, Lesotho, Thajsko a Nizozemsko; do druhé skupiny Kambodža, Kyrgyzstán a Nizozemsko. Druhá skupina by však byla početnější, kdybychom započítali komory, jež sice nemohou formulovat pozměňovací návrhy, avšak mají právo námitek či připomínek – jde třeba o rakouskou Spolkovou radu, ale pokud jde o finanční zákony i o některé další druhé komory.

#### II.4 Rozhodnutí na společném zasedání

Podstatné v tomto případě je, zda se v konečné fázi rozhodování o návrhu zákona počítají obě komory jako jediný sbor, čímž získávají výhodu zpravidla početnější první komory, nebo zda se hlasy nesčítají. V tomto druhém případě je ale celá konstrukce zřejmě vystavěna jen na přesvědčení o změně stanoviska v důsledku proslovení nových a dosud neslyšených, zvláště přesvědčivých argumentů; při nedohodě komor totiž stejně není návrh zákona přijat. Do skupiny dvoukomorových parlamentů řešících spory mezi komorami na společném zasedání patří Rumunsko, Austrálie nebo Bolívie.

V Austrálii ovšem jde o řešení krajní, jemuž předchází rozpuštění obou komor a vypsání nových voleb. I k tomu však dochází po vyčerpání předchozích možností dohody, tj. po dvojím projednání návrhu zákona v obou komorách s přestávkou tří měsíců mezi prvním zamítnutím Senátem a druhým čtením ve Sněmovně reprezentantů.<sup>382</sup> V Bolívii je společné zasedání alternativou pro případ, že pozměněný návrh zákona není iniciační komorou schválen absolutní většinou hlasů; právě tehdy je společnému zasedání vyhrazeno dvacet dnů k přijetí rozhodnutí.<sup>383</sup>

Na rozdíl od vcelku logického sčítání hlasů členů obou komor se komory rumunského parlamentu na společném zasedání usnášejí odděleně. Společné zasedání je svoláváno až poté, kdy se paritně složený dohodovací výbor neshodl na svém doporučení, resp. kdy toto doporučení nebylo přijato oběma komorami, a to prostou většinou v případě zákonů běžných a většinou absolutní v případě zákonů organických.

#### II.5 Nové volby

V 19. století šlo o krajní možnost, jak zlomit odpor aristokratické komory, resp. komory notáblů, vůči návrhům zákonů prosazovaným sněmovnou lidovou: lidová sněmovna byla rozpuštěna a vybavena novým mandátem přiměla druhou komoru k ústupu.

<sup>382</sup> Evans, H., 1999, str. 78.

<sup>383</sup> *Bicameral System in the World. A Survey* (Paris, 2000), 69.

V případě stále trvajících odporu bylo již jen možné změnit složení komory notáblů jmenováním nových, ať již doživotních nebo dědičných, v každém případě však vládě vstřícných členů. Ve Velké Británii nutily ústavní konvence Sněmovnu lordů ustoupit zákonu, který předtím zamítla s důsledkem rozpuštění Dolní sněmovny. Zvítězila-li vládní strana opět, Sněmovna lordů měla ustoupit vůli lidu, tzn. politického suveréna.

Popsaný případ je ovšem případem rozpuštění pouze jedné ze stran sporu, komory lidové, jež nemusí dostačovat. Kombinováno je proto se změnou poměrů jmenováním nových členů druhé komory (francouzská Sněmovna pairů, kanadský Senát). Dnes se proto spíše uplatňuje souběžné rozpuštění obou komor; tak je také chápáno v Austrálii, na rozdíl od rozpuštění Sněmovny reprezentantů, k němuž je možno sáhnout kdykoliv. Limitem tohoto způsobu řešení sporů je početně výrazně převažující nerozpustitelnost volené druhé komory: volený charakter brání změně jejího složení z úřadu vlády, nerozpustitelnost brání vypsání předčasných voleb.<sup>384</sup> Vychází se totiž z toho, že právo rozpustit parlament je pro vládu tím, čím je pro parlament možnost vládu propustit: nejsou-li zpravidla vlády druhým komorám odpovědné, je z tohoto hlediska právo je rozpouštět nadbytečné.<sup>385</sup>

Také proto jde o řešení dosti výjimečně používané v kombinaci s rozhodnutím na společném zasedání (Austrálie). Do konce existence federativního státu se zachovalo rovněž v Jugoslávii, kde mohly být komory rozpuštěny v důsledku neúspěchu jednání paritně složeného – komory vysílají po pěti zástupcích – dohodovacího výboru, které následuje při rozporech v usnesených verzích návrhů zákonů, jež jsou oběma komorami posuzovány současně, avšak odděleně. Dohodovací výbor má vyhrazeno na své jednání dobu jednoho měsíce; pokud nedojde ke shodě o kompromisu nebo pokud jeho doporučení nepřijmou obě komory, platí prozatímně text schválený první komorou (Sněmovnou občanů), zatímco v případě úpravy ekonomických, fiskálních, technologických nebo ekologických otázek text schválený komorou druhou (Sněmovna republik).

<sup>384</sup> Rozpustit je možné pouze 19 druhých komor – viz *Bicameral System in the World. A Survey* (Paris, 2000), str. 13.

<sup>385</sup> Viz Ameller, M., 1966, str. 285.

Prozatímní platnost je omezena dobou jednoho roku, během níž má být zákon buď schválen oběma komorami, anebo jsou na jejím konci komory rozpuštěny.<sup>386</sup>

Jugoslávie patřila k nemnoha zemím, kde zákonodárný proces může začít v obou komorách současně; platívalo to též o Švédsku. Vzhledem k tomu jsou rozpory mezi komorami pravděpodobné, pokud pouze bezvýhradně návrhy zákonů neschvalují, případně nemají vybudovaný mechanismus neoficiálního vzájemného informování o připravovaných pozměňovacích návrzích. Podobně jako v Nizozemsku prochází návrh zákona oddělenými komorami pouze jednou; na rozdíl od „posledního slova“ v Nizozemsku zde ale existuje dohodovací řízení, resp. nové volby.

#### II.6 Referendum a spory před ústavním soudem

Explicitně je referendum, jemuž je s vypsáním nových voleb společné hledání arbitra sporu v lidu-voličích, mezi způsoby řešení interkamerálních sporů řazeno zřídka. Zamýšleno tak bylo např. v Irsku, kde může Senát, podpořený však nejméně třetinou poslanců, požádat prezidenta, aby zákon nepodepsal a vyhlásil o něm referendum. Nutné zapojení významné části poslanců však tento institut v našem kontextu poněkud zpochybňuje; nebyl ostatně také nikdy využit.<sup>387</sup>

Podobnou funkci by mohlo plnit referendum ve Slovinsku, kde je první komora povinna vyhlásit referendum na žádost komory druhé. Na rozdíl od předchozího příkladu se zde může jednat nejen o zákon přijatý proti vůli druhé komory, ale také o zákon navzdory vůli druhé komory nepřijatý.<sup>388</sup>

Snaha po nalezení rozhodce ve sporu mezi komorami by nás mohla vést až ke zkoumání jejich vztahu k ústavním soudům. Tady jde však spíše o ochranu menšin a politické opozice v kontextu ústavnosti a řádu základních práv, než o nástroj k řešení politické-

<sup>386</sup> *Bicameral System in the World. A Survey* (Paris, 2000), str. 316–317, nebo Tsebelis, G., Money, J., 1997, str. 61.

<sup>387</sup> Royal Commission, str. 34.

<sup>388</sup> Kristan, I., str. 10.

ho či věcného mezikomorového konfliktu. Nicméně např. I. Kristan řadí návrhy na posouzení ústavnosti zákona hned na druhé místo ve „výzbroji“ slovinské Státní rady.<sup>389</sup> Za posílení Spolkové rady vůči vládě a Národní radě je považováno oprávnění jedné třetiny jejích členů iniciovat řízení o kontrole ústavnosti zákona také v Rakousku; ostatně tady se v tomtéž kontextu také zvažovalo zavedení oprávnění Spolkové rady iniciovat referendum, resp. vytvoření dohodovacího výboru jako předstupně posledního slova Národní rady.<sup>390</sup> Nelze proto vyloučit, že v reálných poměrech té které země se spory o ústavnost zákona mohou jaksi mimochodem stát způsobem řešení interkamerálních sporů *sui generis*.

<sup>389</sup> Tamtéž, str. 11–12.

<sup>390</sup> Schambeck, H., 1997b, str. 575–583.