

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Diplomová práce

**Komparace horních komor v asymetrickém
bikameralismu: Česká republika, Velká Británie a
Rakousko**

Ondřej Znojil

Plzeň 2011

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Studijní program Politologie

Studijní obor Politologie

Diplomová práce

**Komparace horních komor v asymetrickém
bikameralismu: Česká republika, Velká Británie a
Rakousko
Ondřej Znojil**

Vedoucí práce:

Doc. PhDr. Michal Kubát, Ph.D.

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2011

Prohlašuji, že jsem práci zpracoval samostatně a použil jen uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, duben 2011

.....

OBSAH

1. Vymezení tématu	3
1. 1. Úvod	3
1. 2. Stanovení výzkumné otázky.....	4
1. 3. Struktura práce	5
1. 4. Problematika zdrojů a pramenů.....	6
2. Teoretická a metodologická část	8
2. 1. Definice objektu komparace	8
2. 1. 1. Parlamentarismus a parlament	9
2. 1. 2. Funkce a struktura parlamentu v parlamentarismu.....	10
2. 1. 3. Bikameralismus	11
2. 1. 4. Definice	12
2. 1. 5. Typologie bikameralismu	13
2. 1. 6. Typy horních komor	16
2. 2. Zvolené objekty komparace.....	18
2. 3. Stanovení kritérií komparace pro vlastní analýzu zvolených objektů ...	19
3. Asymetrický bikameralismus ve Velké Británii	22
3. 1. Historická perspektiva Horní komory.....	22
3. 1. 1. Od poradního sboru ke konstituční monarchii.....	22
3. 1. 2. Vývoj horní komory v 19. století	25
3. 1. 3. Sněmovna lordů a reformy ve 20. století	26
3. 1. 4. Horní komora a Labour party po roce 1997	28
3. 2. Politická reprezentace v horní komoře	29
3. 3. Horní komora z hlediska pravomocí	32
3. 4. Vztah horní a dolní komory.....	34
3. 5. Předpokládaná budoucnost horní komory	37
4. Asymetrický bikameralismus v Rakouské republice	40
4. 1. Historická perspektiva Horní komory.....	40
4. 1. 1. Rakouská první republika.....	40
4. 1. 2. Rakouská druhá republika	42
4. 2. Politická reprezentace v horní komoře	45
4. 3. Horní komora z hlediska pravomocí	46
4. 4. Vztah horní a dolní komory.....	49
4. 5. Předpokládaná budoucnost horní komory.....	52

5. Asymetrický bikameralismus v České republice	55
5. 1. Historická perspektiva Horní komory.....	55
5. 1. 1. Rakousko-Uhersko.....	55
5. 1. 2. První republika	58
5. 1. 3. Československá socialistická republika	60
5. 1. 4. Česká a Slovenská Federativní republika.....	62
5. 1. 5. Vznik Parlamentu České republiky	63
5. 2. Problematický proces uvedení Senátu v život.....	63
5. 3. Důvody ke vzniku horní komory v České republice.....	65
5. 4. Politická reprezentace v Senátu	68
5. 5. Horní komora z hlediska pravomocí	70
5. 5. 1. Rovnocenná pravomoc Parlamentu ČR.....	72
5. 5. 2. Pravomoc Parlamentu ČR v nerovnováze	73
5. 5. 3. Samostatná působnost Senátu ČR.....	74
5. 6. Vztah horní a dolní komory.....	75
5. 7. Předpokládaná budoucnost horní komory.....	76
6. Závěrečná komparativní kapitola	79
6. 1. Historická perspektiva horní komory	79
6. 2. Politická reprezentace v horní komoře	82
6. 3. Horní komora z hlediska pravomocí	84
6. 4. Vztah horní a dolní komory.....	87
6. 5. Předpokládaná budoucnost horní komory.....	90
7. Závěr	92
Použité zdroje a literatura	96
Dokumenty.....	102
Internetové zdroje	103
Resumé	104

1. Vymezení tématu

1. 1. Úvod

V současnosti se v podstatě celý svět musí stále zabírat finanční a ekonomickou krizí a jejími důsledky. Motivace mnoha států světa tak vychází z potřeby redukovat vynakládané finanční prostředky. Dříve než kdy jindy jsou státy nuceny přemýšlet o smysluplnosti svých institucí a jejich budoucím využití. Svou existenci tak musí obhájit i tak důležitá instituce, jakou je horní komora. Potřeba obhájit existenci horní komory, ještě vzrůstá v situaci, kdy její postavení není v rámci politického systému dominantní, ale naopak podřízené. V takových případech mluvíme o asymetrickém, nevyváženém či slabém postavení horní komory ve vztahu k dolní komoře. A právě slabé postavení horní komory zavdává příčinu k mnoha otázkám: Jaký je příspěvek horní komory v asymetrickém bikameralismu pro demokratický politický systém? Lze i v případě výrazné nerovnosti postavení dolní a horní komory považovat horní komory za podpůrnou součást vyvážené liberální demokracie? Může vůbec horní komora v tomto nerovném prostředí úspěšně sledovat své cíle v podobě alternace moci komory první? Může být samotná existence horní komory příspěvkem k zefektivnění demokratického politického systému i v případě, že její pravomoci jsou ve vztahu k dominantní instituci ve státě často značně nevyrovnané? Odpovědět si na tyto otázky je dnes mnohem důležitější než kdykoli předtím.

Za téma své diplomové práce jsem si zvolil komparaci horních komor v asymetrickém bikameralismu. Konkrétně se jedná o komparaci tří typů horních komor v Evropě: Senátu České republiky, Sněmovny lordů ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska a Spolkové rady v Rakousku. Výběr objektů komparace nezávisí pouze na prostém faktu, že lze systémy těchto zemí považovat za nerovný bikameralismus, ale důležitá je i jejich vzájemná odlišnost, která umožňuje komparaci tří odlišných typů jednoho fenoménu.

1. 2. Stanovení výzkumné otázky

Motivace k napsání této práce vychází ze dvou podnětů. Prvním podnětem bylo odpovědět si na otázky smysluplnosti horních komor v asymetrickém bikameralismu. Druhým podnětem k sepsání této práce je: Stále se opakující diskuze o postavení a funkcích Senátu v České republice, která v široké české společnosti povětšinou končí označením instituce Senátu za přinejmenším zbytečnou a postradatelnou¹. Odborná veřejnost (Petr Pithart, Jana Reschová, Jan Kysela, Jiří Kunc, Vladimíra Dvořáková aj.) naproti tomu Senát brání a považuje ho buď za dostatečnou a plnohodnotnou instituci, mající v českém politickém systému své místo (Petr Pithart)², nebo Senát schvaluje, ale požaduje rozšíření jeho pravomocí a důstojnější roli v systému (Jiří Kunc, Vladimíra Dvořáková)³. Jinými slovy buď stávající systém dvojkolejné dělby moci podporují nebo ho radí transformovat k větší vyváženosti.

Na základě zmíněné motivace lze vytvořit základ pro výzkumné ambice práce. Hlavním výzkumným záměrem práce je potvrdit či vyvrátit následující teze: *„Ve všech třech komparovaných zemích lze vypožorovat něco, co by potvrdzovalo jedinečnost zkoumané horní komory pro politický systém země,“* čili *„Všechny komparované země mají důvod k ustanovení asymetrického bikameralismu ve svém politickém systému.“* A další tezí práce je: *„Existence českého Senátu má na politický systém ČR kladný vliv a je pro něj přínosem.“*

Předkládaná práce má empiricko-analytický charakter, kterému jsou podřízeny i užité metody výzkumu. Hlavní použitou metodou je metoda případových studií v kombinaci s metodou komparace. Definici objektu

¹ Ukazatelem oblíbenosti Senátu může být volební účast ve volbách do Horní komory konaných v 27. volebních obvodech v říjnu roku 2010, kde výsledná volební účast ve všech volebních obvodech nepřesáhla 25 % ve druhém kole. In: <http://www.volby.cz/pls/senat/se31?xjazyk=CZ&xdatum=20101015&xv=0>. Náhled: 28. duben 2011.

² Srov.: Pithart, Petr. 1999. „Senát jako stabilizující prvek politického systému.“ In: Senát v České republice – proč a jaký? Ed. Jan Kysela. Praha: Kancelář Senátu, 8-12.

³ Tento postoj Jiří Kunc a Vladimíra Dvořáková reprezentuje například v příspěvku Dvořáková, Vladimíra a Kunc, Jiří. 1999. „Senát? Ano!“ In: *Senát v České republice – proč a jaký?* Ed. Jan Kysela. Praha: Kancelář Senátu, 42-45.

komparace společně se stanovením kritérií komparace se věnuje teoretická kapitola práce.

1. 3. Struktura práce

Práce je členěna do sedmi přehledných kapitol a několika dalších podkapitol. První část práce se zabývá teoretickým a metodologickým uchopením tématu. Struktura teoretické kapitoly sleduje výzkumný rámec práce. První podkapitola s názvem Definice objektu komparace má čtenáři objasnit, jaké je možné chápání asymetrického bikameralismu a jaké jsou okolnosti, které se k tomuto termínu vážou. V rámci této části práce je čtenáři představena možná forma parlamentů. Zvláštní pozornost je věnována existenci dvoukomorového parlamentu a jeho možné typologii. Důležitá je zvolená typologie dvoukomorového parlamentu hlavně proto, že jednotlivý typ bikameralismu je v práci zastoupen konkrétní horní komorou. Dále se práce zabývá typy horních komor v dvoukomorových parlamentech, které čtenáři nabízejí další z možných dělení bikameralismů. Toto dělení je důležité především proto, že čtenáři dává návod jak chápat termíny symetrický a asymetrický bikameralismus. Druhá a třetí podkapitola také sleduje výzkumný rámec práce a proto jejich obsah odpovídá potřebám výzkumné metody. Názvy následujících podkapitol jsou Zvolné objekty komparace a Stanovení kritérií komparace pro vlastní analýzu zvolených objektů. Cílem celé kapitoly je představit čtenáři možné formy dvoukomorového uspořádání a použitou metodu zkoumání.

Třetí kapitola nese název Asymetrický bikameralismus ve Velké Británii. Jedná se o první ze tří kapitol věnujících se pouze konkrétní zkoumané horní komoře. Struktura těchto tří kapitol je podobná a jednotlivé podkapitoly, které ji tvoří, jsou zároveň hlavními kritérii pro vlastní analýzu zvolených objektů. Mezi tyto kritéria patří historická perspektiva horní komory, politická reprezentace v horní komoře, vztah horní a dolní komory, horní komora z hlediska pravomocí a předpokládaná budoucnost horní komory. Na základě těchto kritérií je následně Sněmovna lordů analyzována.

Čtvrtá kapitola, Asymetrický bikameralismus v Rakouské republice, je vedena v podobném duchu jako předchozí, tentokrát je však hlavním objektem zájmu rakouská Spolková rada. Malý rozdíl ve zmíněné struktuře přichází až s pátou kapitolou, která se zabývá českým Senátem. Díky specifickým záležitostem ohledně vzniku horní komory v České republice je tato kapitola obohacena o další dvě podkapitoly s názvem Problematický proces uvedení Senátu v život a Důvody ke vzniku horní komory v České republice. Cílem kapitoly 3 až 5 je vytvořit si analýzou zkoumaných kritérií podklady ke komparaci zkoumaných objektů.

Šestá kapitola plní v práci úlohu závěrečné komparativní kapitoly. Struktura kapitoly je stejná jako ve třech předchozích kapitolách a v rámci jednotlivých podkapitol je provedena komparace zkoumaných záležitostí ve všech zkoumaných objektech. Hlavním cílem kapitoly je tedy komparace zjištěných okolností a vytvoření dostatečných podkladů k závěrečnému potvrzení či vyvrácení tezí práce v kapitole sedm.

Důležité je také zmínit několik zákonitostí práce. V práci je využívána metoda průběžného uvádění poznámek pod čáru. Takový způsob citování je zvolen hlavně z důvodů snadnější orientace v textu. Do poznámek jsou zařazeny i komentáře, jejichž začlenění do textu se nejevilo jako vhodné. Dále je potřeba upozornit na názvosloví, které práce využívá. Autor se rozhodl využívat pro objekty komparace jejich reálné označení v kombinaci s používáním termínu horní komora. V práci se tedy neseťkáte s termínem druhá komora. Termín horní komora je bez bližšího vysvětlení použit hlavně z důvodu zažitosti pojmu. Domnívám se, že takto zvolená terminologie, pokud je v celé práci používána rovnoměrně, nebude způsobovat čtenáři problém.

1. 4. Problematika zdrojů a pramenů

V práci jsou využívány primární i sekundární zdroje. Za primární zdroje pro vlastní analýzu lze považovat texty ústavních zákonů a programové dokumenty jednotlivých parlamentů, které jsou k nalezení na příslušných

webových stránkách. Do této kategorie spadají i výzkumy veřejného mínění. Autor se v práci opírá i o sekundární zdroje. Hlavním těžištěm sekundární literatury je bibliografie na téma dvoukomorových parlamentů. Práce využívá také velké množství literatury zaměřené na problematiku horních komor. Důležitým faktorem při výběru literatury byla její aktuálnost, z tohoto důvodu je většina používaných zdrojů vydána po roce 2000. Většina použité literatury pochází z oborů politologie, práva a ekonomie. V práci jsou také využity sociologické studie. Práce využívá domácích i zahraničních autorů.

2. Teoretická a metodologická část

Metoda práce vychází ze zkoumání několika případů, aby mohla být následně provedena jejich srovnávací analýza (*cross-case analysis*).⁴ Jedná se konkrétně o tři případové studie, které zahrnují samostatné zkoumání jednotlivých případů. Tyto případové studie jsou následně kombinovány s komparativní metodou pomocí které je v příslušné kapitole vyvozen odpovídající závěr. Takto stanovená komparativní studie používá pro identifikaci kauzálních vazeb mezi příklady tzv. „*metodu souvisejících rozdílů*“, která je součástí Millovy vylučovací metody. Podstatou této metody je hledání kauzální proměnné (vhodnost asymetrického bikameralismu) pomocí srovnávání hodnot závislých a nezávislých proměnných (podobné a rozdílné znaky zkoumaných asymetrických bikameralismů).⁵ Hlavním cílem této kapitoly je představit čtenáři objekt komparace a uvedení jeho širších konotací. Dále si stručně představíme jednotlivé případy, kterým jsou v pozdější části práce věnovány samostatné kapitoly a také si představíme kritéria výzkumu.

2. 1. Definice objektu komparace

Hlavním cílem podkapitoly je uvedení čtenáře do tématu pomocí souvisejících termínů. V první části podkapitoly jsou rozebírány termíny parlament a parlamentarismus. Na základě analýzy funkcí a struktur parlamentu jsou rozlišeny čtyři typy parlamentů. Jedním z typů je bikameralismus, kterému je věnován samostatný oddíl. V rámci zkoumání bikameralismu se v této části práce zaměříme na možnou typologii bikameralismů, jejíž příklady jsou následně rozvedeny. Na typologii bikameralismů navazuje oddíl zabývající se typy horních komor. Součástí poslední části podkapitoly je Lijphartova typologie horních komor, která vychází z mocenského vztahu horní a dolní komory.

⁴ Karlas, Jan. 2008. „Komparativní případová studie.“ In: *Jak zkoumat politiku. Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Ed. Petr Druhák. Praha: Portál, str. 62.

⁵ Tamtéž. Str. 70 . 71.

2. 1. 1. Parlamentarismus a parlament

Parlamentarismus je taková forma vlády ve státě, kdy parlament reprezentuje lid, vykonává právo lidu na vládu a lid naopak deleguje svoji moc zvoleným zástupcům.⁶ Parlament naproti tomu představuje flexibilní a univerzální instituci zastupující lid. Termín parlament byl poprvé použit již v roce 1295, při příležitosti ustanovení tzv. „*Model parliament*“ v Anglii, který byl v evropském prostředí jedním z prvních historických forem celonárodního⁷ zastupitelského sněmu. Tato forma společně s teorií přirozeného práva se v 18. století stala základem pro potlačení buržoazního vedení státní moci a pomohla tak vytvořit instituci (parlament), která by reprezentovala zájmy lidu.⁸ V dnešní době představuje parlament nedílnou složku politických systémů ve světě a má rozhodující význam pro fungování vlády ve státě.⁹

Vedle parlamentu jako instituce tedy rozlišujeme ještě parlamentarismus jako formu vlády či režimu. Tato forma není ve světě politických režimů jediná a někteří autoři k politickým režimům řadí ještě prezidentský režim, poloprezidentský režim a zvláštní typ reprezentovaný švýcarským režimem. Nicméně, parlamentní režim se ve světě vyskytuje nejčastěji.¹⁰

Podstatou parlamentního režimu je výsadní postavení parlamentu, které kromě vlastní zákonodárné činnosti vykonává ještě kontrolu moci výkonné, nejčastěji tedy vlády. Vláda je parlamentu odpovědná a je na něm v podstatě i závislá. Nastolením principu parlamentarismu se do jisté míry překonaly striktně chápané zásady dělby moci, které zajišťovaly nezávislost moci výkonné na moci zákonodárné. Závislost orgánů moci výkonné se projevuje především v procesu vyslovování důvěry či nedůvěry parlamentu vládě.¹¹

⁶ Zimek, Josef. 2003. *Ústavnost a český ústavní vývoj*. Brno: Masarykova univerzita, str. 17.

⁷ Samozřejmě vzhledem k době, kdy byla tato instituce ustanovena musíme brát termín celonárodní s rezervou. Bližší se k termínu zrodu parlamentu vyjadřují v kapitole Historická perspektiva horní komory ve Velké Británii.

⁸ Adamová, Karolina a Křížkovský, Ladislav. 2004. *Základy politologie*. Praha: nakladatelství C. H. Beck, str. 214.

⁹ Zimek, Josef. 2003. *Ústavnost a český ústavní vývoj*. Brno: Masarykova univerzita, str. 17.

¹⁰ Kubát, Michal. 2004. „Politické režimy – Formy vlády.“ In: *Úvod do studia politické vědy. 2. rozšířené a doplněné vydání*. Ed. Ladislav Cabada a Michal Kubát. Praha: Eurolex Bohemia, str. 200.

¹¹ Zimek, Josef. 2003. *Ústavnost a český ústavní vývoj*. Brno: Masarykova univerzita, str. 17 – 18.

2. 1. 2. Funkce a struktura parlamentu v parlamentarismu

Jednou ze základní funkcí parlamentu je snaha o dosažení stavu, kdy politicky svobodný jedinec nebude ve státě nikým omezován. Především omezování může tento jedinec jedině tím, že si zvolí svého zástupce, který bude v zastupitelském orgánu státní moci hájit jeho zájmy a uplatňovat jeho vůli.¹² Tuto funkci parlamentu můžeme nazvat jako funkci reprezentační.

Kromě reprezentační funkce ale parlament plní i řadu jiných funkcí. Například John Stuart Mill přisuzuje parlamentu ještě funkci komunikační, která je dána vytvářením veřejného mínění, a kontrolní, kterou parlament plní vůči vládě. Waltr Bagehot přichází s řadou dalších funkcí parlamentu: Funkcí volební, jako výraz volby vlády. Expresivní funkcí, jako vyjádření vůle občanů. Vzdělávací funkcí, která parlamentu připisuje výchovu občanů. Funkcí informační, která počítá s tím, že parlament informuje občany o politice a činí je tak připravenými ji akceptovat.¹³

Parlament disponuje jistými funkcemi, ale rovněž jistými pravomocemi. Základní pravomocí parlamentu je zákonodárná kompetence, která ztělesňuje právo zákonodárné iniciativy členů parlamentu, dále proces projednávání návrhů zákonů a způsob přijímání a vyhlášení zákonů. Do oblasti pravomocí parlamentu týkající se moci výkonné také patří tzv. kreování vlády, oprávnění vyslovit vládě nedůvěru, právo interpelace a dotazů vůči představitelům moci výkonné, právo zřizovat vyšetřovací komise s úlohou přezkoumat jednání exekutivy aj. Další pravomoc parlamentu se týká oblasti soudní, kde parlament v některých případech disponuje institucí impeachmentu, tedy ústavní žaloby vůči hlavě státu. Parlament v tomto procesu plní úlohu žalobce před nezávislým soudem. Mezi další pravomoci parlamentu dále patří kreovat, respektive spolupracovat na kreování u řady

¹² Adamová, Karolina a Křížkovský, Ladislav. 2004. *Základy politologie*. Praha: nakladatelství C. H. Beck, str. 214.

¹³ Kysela, Jan, 2006. „Parlamentsy a jejich funkce v 21. století: uvedení do tématu.“ In: *Parlamentsy a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustanovení Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, str. 121 – 122.

ústavních orgánů, a pravomoc autonomní, jejíž ukazatelem je přijímání jednacího řádu a určování své vnitřní struktury.¹⁴

Parlament je tedy velmi důležitou součástí institucionálního systému demokracie. Jeho dnešní podoba a potřeba je de facto výsledkem formálně organizační dělby moci, která má své předchůdce v Hesiodovi, Aristotelovi, Johnu Lockovi a Montesquieuovi a která se stará o to, aby jedna instituce neplnila současně funkci parlamentu, soudu a správního úřadu.¹⁵

Struktura parlamentu může mít 4 podoby: unikameralismus (také nazýván jako monokameralismus), modifikovaný unikameralismus, polykameralismus a bikameralismus. Unikameralismus chápeme jako reprezentativní sbor, který je definován jednou komorou. Modifikovaný unikameralismus je model povolebního rozdělení v zásadě kompaktního voleného tělesa do dvou sborů. Tento model je typický, historicky i z hlediska současnosti, pro skandinávské země. Polykameralismus má své kořeny ve vícestavovských shromážděních a dnes představuje spíše historickou záležitost. Problémem tohoto uspořádání bylo společné rozhodování více komor, které často vedlo ke zdlouhavosti a obtížnému řešení konfliktů. Bikameralismus¹⁶ pak představuje určitou alternativu k unikameralismu.¹⁷

2. 1. 3. Bikameralismus

S dvoukomorovým parlamentem se setkáváme v podstatě od samého vzniku moderního parlamentu již ve 14. století v souvislosti se vznikajícím anglickým parlamentem, kde moc byla rozdělena mezi volené zástupce obcí sdružujících se v tzv. House of Commons a představitele duchovní a dědičné

¹⁴ Holländer, Pavel. 2009. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., str. 316.

¹⁵ Schambeck, Herbert. 1993. *Demokracie a federalismus v Evropě zítřka*. Praha: Karolinum, str. 4.

¹⁶ Bikameralismu je v práci věnována následující kapitola.

¹⁷ Kysela, Jan, 2006. „Parlamenty a jejich funkce v 21. století: uvedení do tématu. In: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustanovení Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, str. 131 – 132.

aristokracie navštěvující tzv. House of Lords.¹⁸ Tento model zákonodárského sboru byl následně masově rozšířen hlavně v 18. a 19. století¹⁹.

I dnes v 21. století bikameralismus stále představuje jednu ze základních forem vlády. V roce 1998 uvedl vedoucí edičního a tiskového oddělení informačního odboru Kanceláře Senátu Bohumil Dušek, že na světě existuje 62²⁰ států s dvoukomorovým parlamentním systémem²¹. Z tohoto počtu jich plných 17 situoval do Evropy.²² Když si uvědomíme, že na světě existuje 195 mezinárodně uznaných států, a z tohoto počtu se jich 50 nachází v Evropě, vychází nám, že zhruba jedna třetina mezinárodně uznaných států a více než třetina států v Evropě praktikuje bikameralismus jako svou institucionalizovanou formu vlády.²³ Už jen fakt takového rozšíření bikamerální formy vlády si jistě zaslouží svou pozornost. Účelem této podkapitoly by pak mělo být poskytnout čtenáři definici a možnou typologii této více než 7 století staré formy vlády.

2. 1. 4. Definice

Pojem bikameralismus se do češtiny překládá jako dvoukomorovost a tvoří tak opozici vůči parlamentu jednokomorovému. Jak píše Jan Kysela označuje se tímto pojmem typ zákonodárského sboru zastupující lid, který je strukturován do dvou organizačních struktur. Důležité při formulování této definice je, že se oba dva celky (komory) podílejí na výkonu funkcí zákonodárského sboru a jsou na sobě více či méně nezávislé a více či méně se odlišují.²⁴

¹⁸ Křokocčka, Vladimír. 1996. *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde, str. 334.

¹⁹ Obdobně chápe historické kořeny bikameralismu i Money s Tsebelisem. Viz: Tsebelis, George a Money, Jeannette. 1997. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 15.

²⁰ Na stránkách anglické mutace Wikipedie se uvádí k dnešnímu datu 76 zemí s dvoukomorovým systémem. Srov: <http://en.wikipedia.org/wiki/Bicameralism> Náhled: 28. duben 2011.

²¹ Konkrétně jich uvádí 61, ale vzhledem k tomu, že pomíjí Českou republiku, výsledné číslo je tak 62.

²² Dušek, Bohumil. 1998. „Státy s dvoukomorovým parlamentním systémem.“ *Senát*, č. 4, str. 26.

²³ Tyto počty potvrzuje i Money s Tsebelisem, kteří tvrdí, že celosvětový bikameralismus je zastoupen zhruba jednou třetinou všech států. In: Tsebelis, George. Money, Jeannette. 1997. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 1.

²⁴ Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 19.

2. 1. 5. Typologie bikameralismu

Uvádění jednotlivých typů dvoukomorových parlamentů ve světě je složitý úkol, protože každý typ bikameralismu je v podstatě sui genesis, čili do značné míry svébytným produktem tradice a sociálních poměrů daného státu. Často je také bikameralismus výrazem národnostní, jazykové, náboženské či územní heterogenity, nebo stavem zákonodárství.²⁵ Přesto či právě proto si můžeme jistou typologii nastítnit. Přínos a vhodnost tohoto rozdělení je hlavně motivováno skutečností, že každý z jednotlivých typů je v práci zastoupen. Samotná typologie bude počítat se třemi typy bikameralismu, a to s typem federativního bikameralismu, bikameralismu s aristokratickými prvky a bikameralismu v unitárních státech.

Federativní typ bikameralismu

Federativní typ bikameralismu úzce souvisí s federativním uspořádáním státu. Horní komora má v tomto systému za úkol reprezentovat jednotlivé země federace a hájit jejich zájem na půdě zákonodárského orgánu zastupujícího lid. Forma federativního modelu se však může lišit, a to jak formou, tak pravomocemi. Jeden model může být zastoupen Kongresem Spojených států amerických, kde se Senát, který je volený přímo, skládá ze dvou zástupců každého státu. Senát zaujímá v legislativním procesu USA podobnou roli jako dolní komora (House of Representatives). Tuto vyváženost demonstruje fakt, že případný zákon může být navržen jak v Senátu, tak ve Sněmovně reprezentantů, ale projednán a schválen musí být v obou institucích. K tomu Senát USA disponuje celou řadou funkcí pomocí kterých vyvažuje pravomoc výkonné moci²⁶.

Rakouská Spolková rada je považována za poněkud odlišný typ federativní horní komory. Spolková rada se od amerického Senátu liší

²⁵ Kysela, Jan. 2004. Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů. Praha: Eurolex Bohemia, str. 27.

²⁶ Srov. Dvořáková, Vladimíra. 2005. „Spojené státy Americké.“ In: *Komparace politických systémů I.* Ed. Vladimíra Dvořáková. Praha: Oeconomica VŠE, str. 175.

v mnoha směrech. Spolková rada sice jako americký Senát reprezentuje jednotlivé země federativního či spolkového uspořádání. Na rozdíl od USA v Rakousku není počet zástupců jednotlivých zemí v Bundesratu konstantní. Počet poslanců Spolkové rady je totiž přímo úměrný počtu obyvatel jednotlivých spolkových zemí, přičemž nejmenší možný počet reprezentantů dané země je ústavou stanoven na 3 a nejvyšší možný počet poslanců na 12. Další výraznou změnou je i fakt, že poslanci Spolkové země jsou voleni nepřímou.²⁷

Bikameralismus s aristokratickými prvky

Bikameralismus s aristokratickými prvky je v práci zastoupen v podobě Sněmovny lordů Velké Británie. Tento typ bikameralismu patří mezi vývojově nejstarší a představuje prvotní poslání horních komor jako poradního shromáždění panovníka. Představitelé těchto poradních shromáždění pocházeli většinou z privilegovaných vrstev. Jednalo se sice o přímé vazaly krále, nicméně byli jediní, kteří v interakci s panovníkem zastupovali lid. Charakteristickým znakem reprezentantů Sněmovny lordů byl jejich nepřímý způsob volby. Dodnes si britská Sněmovna lordů udržela jistá specifika, která pro ni byla charakteristická v době jejího vzniku. Jedním z takových specifíků je složení britské horní komory, která je v současné době reprezentována čtyřmi kategoriemi lordů. První kategorií jsou doživotně jmenovaní lordi (*life peers*), dále pak dědiční lordi (*hereditary peers*), soudci (*Law Lords*) a poslední skupinou jsou arcibiskupové a biskupové anglikánské církve (*Archbishops and Bishops*).²⁸

²⁷ Říchová, Blanka a Strahalová Šárka. 2009. „Rakouská republika: systém sociálního partnerství v praxi.“ In: *Komparace politických systémů. Západoevropské politické systémy*. Ed. Blanka Říchová. Praha: Oeconomica VŠE, str. 185.

²⁸ Blíže viz kapitola historická perspektiva horní komory ve VB v této práci.

Bikameralismus v unitárním státě

Posledním modelem dvoukomorového uspořádání je bikameralismus v unitárním státě. Tento systém je jistým specifickým typem, který nesleduje ani vnitřní diverzifikaci federativního či spolkového státu a není ani představitelem historického reliktu, jak je tomu v dvou předchozích kategoriích. V zásadě existuje několik důvodů pro ustanovení dvoukomorového systému v unitárním státě.

Jedním z důvodů proč ustanovit horní komoru v unitárním státě je potřeba veřejnosti hájit specifické zájmy. Do této typologie spadá například podpora specifických zájmů profesních skupin a stavů sdružených v korporacích. Typickým představitelem tohoto proudu je například horní komora ve Slovinsku. Slovinská Národní rada představuje prvek funkcionální reprezentace, který hlavně svým způsobem volby, představuje jeden ze základních znaků institucionalizovaného korporativismu. Jak uvádí například Jana Reschová horní komora ve Slovinsku je tvořena 40 zástupci, kteří jsou voleni v nepřímých volbách registrovanými zájmovými skupinami tvořenými z řad odborů, nevládních organizací, svazu zemědělců, svazu zaměstnavatelů, obchodních komory, univerzit a místních samospráv²⁹. Hlavním projevem delegování tohoto segmentu občanské společnosti je pak možnost, a v některých případech dokonce povinnost, vydávat stanoviska k zákonům, čímž se naplňuje zásada institucionalizovaného korporativismu.

Dalším typ horní komory v unitárním státu zastupuje Senát francouzské V. republiky. Specifikum francouzské horní komory je reprezentace územních celků francouzské V. republiky, do kterého spadají obce, departmenty a regiony ve Francii nebo Francii náležící³⁰. Francouzský Senát tímto způsobem reprezentace tak v podstatě naplňuje regionální charakter horní komory, který je vyjádřen hlavně v prosazování regionálních zájmů na půdě francouzského parlamentu.³¹

²⁹ Srov. Reschová, Jana. 1997. „Druhé komory v evropských parlamentech.“ *Politologická revue*, č.1, str. 31.

³⁰ Více In: http://www.senat.fr/lng/en/role_particulier.html Náhled: 28. duben 2011.

³¹ V praxi se toto prosazování regionálních zájmů uskutečňuje hlavně při projednávání zákonů týkajících se zájmů územních celků jako je decentralizace, zemědělské zákony, rozpočet, práva a svobody občanů aj. In:

Do kategorie bikameralismu v unitárních státech patří i Senát České republiky, který na rozdíl od předchozích typů nehájí žádné zájmy konkrétních skupin. Senát České republiky je ustanoven především jako stabilizátor ústavního systému a případný korektiv dolní komory Parlamentu České republiky. Český Senát se tedy neřadí k horním komorám, které ve srovnání s komorami dolními vykazují zvláštní reprezentační titul tím, že by zastupovaly regiony či jiná profesní společenství. Funkce takových komor vychází především z kontrolní a vyvažující moci, zejména pak ve vztahu ke komoře dolní.

2. 1. 6. Typy horních komor

Typologie horních komor by se mohla odvíjet od předchozí kapitoly, jejíž hlavním dělícím kritériem byl důvod existence horní komory a hledisko zájmů, které horní komora reprezentuje. Nicméně vzhledem k záměrům této práce je vhodné si načrtnout i jiné možné rozdělení typů horních komor. Tedy rozdělení podle postavení horní komory v ústavním systému a hlavně sílu tohoto postavení. Při posuzování ústavní síly horní komory rozlišujeme dva možné typy tohoto modelu: horní komora může být rovnocenná s první³² a nebo je horní komora slabší. Podle tohoto dělení se odlišujeme symetrický bikameralismus, který předpokládá rovnocennou roli obou komor v zákonodárství nebo asymetrický bikameralismus jako projev slabé horní komory. Co se týče četnosti těchto dvou typů, tak Meg Russell uvádí, že Lijphart ve svém studiu 36 zemí s bikamerálním systémem objevil pouze 7 zemí, které splňují požadavky na rovnoprávnost mezi oběma komorami³³. V ostatních zemích je za vůdčí komoru považována komora dolní, což přesně odpovídá Sartoriho tvrzení ...*“pokud nemají obě sněmovny stejnou moc, tou slabší je vždycky sněmovna horní“*...³⁴

Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 223.

³² Tento jev se většinou projevuje právem absolutního veta horní komory v legislativním procesu.

³³ Russell, Meg. 2007. *Reform of the British House of Lords: A Test of Lijphart and Tsebelis*. Pisa: Paper to the European Consortium of Political Research conference, str. 3.

³⁴ Sartori, Giovanni. 2001. *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, str. 184.

V podstatě s podobným dělením přichází ve svých pracích i Arend Lijphart, který silný a slabý (ekvivalent symetrického a asymetrického) bikameralismus dělí na základě třech znaků. Prvním znakem je formální ústavní síla obou komor. Lijphart tvrdí, že hlavním znakem horní komory je její tendence k podřízenosti vůči komoře dolní, která se projevuje především v průběhu legislativního procesu, kde dolní komora často převyšuje komoru horní. Tento fakt přispívá k tomu, že ve většině parlamentních systémů je vláda či jiný hlavní exekutivní orgán podřízen výlučně komoře dolní. Druhý znak dělicí linie na symetrický a asymetrický bikameralismus vychází ze způsobu volby jednotlivé komory. Zatímco všechny dolní komory jsou podle Lijpharta voleny přímo, řada komor horních je volena nepřímo a nebo využívá jiný způsob delegování. A třetím znakem je odlišný způsob reprezentování zájmů, který může být v obou komorách uplatňován. Tento znak můžeme pozorovat například v případě, kdy se horní komora vyskytuje ve federativním typu bikameralismu, kde horní komora zastupuje zájmy jednotlivých zemí federace, zatímco dolní komora zpravidla zastupuje zájmy celku.³⁵

Kombinací zmíněných tří znaků následně Lijphart dochází k rozdělení na symetrický bikameralismus, který podporuje v jeho teorii konsensuální model a asymetrický bikameralismus jako jednu z částí většinového či konkurenčního modelu.³⁶ Nicméně je třeba říct, že toto jeho dělení je pouze druhotné a v zásadě při formulování většinového modelu dává přednost spíše koncentraci pravomocí v jednom legislativním orgánu, tedy preferuje spíše unikameralismus než asymetrický bikameralismus s nevyváženými pravomocemi.³⁷

³⁵ Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press, str. 205 – 207.

³⁶ Srov. Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press, str. 24.

³⁷ Srov. Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press, str. 24.

2. 2. Zvolené objekty komparace

Sněmovna Lordů

Britská horní komora představuje nejstarší druhou komoru na světě, která díky své specifičnosti zakonzervovala řadu původních myšlenek, které jsou však do budoucna v ohrožení. Není tajemstvím, že debaty o reformě britské horní komory se vedou po celé 20. století a jejich prozatím posledním vrcholem byl rok 1999, kdy byla realizována první fáze změn a hlavně byl schválen zákon House of Lords Act³⁸, který měl celý systém reformy britské horní komory nastartovat. I přesto, že komplexní reforma Sněmovny lordů je i díky nesmrtelnému britskému principu postupné modernizace bez náhlých zlomů projektem na delší časové období, je jasné, že stávající existence britské horní komory je pro Velkou Británii po funkční stránce minimálně nevyhovující. V souladu s tímto tvrzením je tedy britská Sněmovna lordů přímo ideálním materiálem ke zkoumání smysluplnosti horních komor v asymetrickém bikameralismu³⁹.

Spolková rada

Mezi další zkoumané instituce patří Spolková rada (*Bundesrat*) v Rakousku. Rakousko je typickým příkladem spolkového či federativního zastoupení v horní komoře a v mnohém připomíná model německý⁴⁰. A obdobně jako německý model vyvolává postavení horní komory v mnoha výzkumnících pochybnosti, zda-li se dá mluvit o plnohodnotném postavení horní komory nebo zda se de facto jedná pouze o tzv. „ratifikační“ komoru podřízenou komoře dolní. Realita atypicky slabé federativní komory dělá

³⁸ K nahlédnutí na <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/34/notes/contents>. Náhled: 28. duben 2011.

³⁹ Nehledě na to, že řada autorů považuje britský dvoukomorový model za extrémně slabý, přecházející z dvoukomorového systému až k faktické jednokomorovosti. Z tohoto důvodu můžeme považovat britský model jako hraniční a jeho zkoumáním je tedy v souladu s tématem nanejvýš vhodné. Viz: Sartori, Giovanni. 2001. *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, str. 189.

⁴⁰ Mezi těmito dvěma modely však existují jisté rozdíly. Rakouský Bundesrat není například složen ze jmenovaných zástupců spolkových vlád, jak je tomu v případě Německa, ale jeho členové jsou voleni parlamenty jednotlivých spolkových zemí doporučeně podle výsledků posledních voleb. In: Reschová, Jana. 1997. „Druhé komory v evropských parlamentech.“ *Politologická revue*, č.1, str. 23.

z rakouské spolkové rady ideální materiál ke studiu asymetrického bikameralismu.

Senát

Poslední zkoumanou horní komorou je Senát České republiky. Obdobně jako u předcházejících institucí i Senát české republiky patří mezi instituce reprezentující asymetrický bikameralismus a její výzkum tak může pozitivně přispět k objasnění přínosů asymetrického bikameralismu a současně k objasnění přínosu horní komory pro český politický systém.

2. 3. Stanovení kritérií komparace pro vlastní analýzu zvolených objektů

Historická perspektiva horní komory

Historické hledisko je důležité pro pochopení vývoje zkoumaných horních komor. Autor zařadil historické kritérium především proto, aby se pokusil o komplexní uchopení tématu. Hlavním objektem zájmu budou především historické souvislosti horních komor, nikoliv vývoj politického systému jako takového. Důležité je zmínit, že v historické perspektivě zkoumaných horních komor není rozhodující časové hledisko, ale vývoj, kterým si horní komora prošla. Náplní tohoto kritéria tedy není analýza horních komor v jednotném časovém období, ale spíše pokus o postihnutí zásadních milníků ve vývoji horní komory.

Politická reprezentace v horní komoře

Hlavním cílem kapitoly o politické reprezentaci je představit čtenáři obsazení horních komor a jiné náležitosti s tím související. Důležitost reprezentačního kritéria spočívá především v představení jednotlivých modelů delegace zástupců horní komory. Podstatná je analýza politické reprezentace

v horní komoře také proto, že jednotlivé zkoumané objekty se od sebe formou své reprezentace velmi liší. Úkol závěrečné komparační kapitoly bude spočívat v pokusu nalézt shodné i odlišné znaky, které se týkají reprezentace horní komory a které nám pomohou k závěrečné falsifikaci tezí stanovených ve výzkumném záměru práce.

Horní komora z hlediska pravomocí

Důležitým záměrem kritéria pravomocí horních komor je postihnout zásadní pravomoci zkoumaných horních komor. Jedná se o důležitou kapitolu především proto, že na základě takového postupu získáme představu o mocenském postavení jednotlivých horních komor. Hlavním zdrojem informací pro takovou analýzu budou příslušné ústavní texty a jejich výklad pravomocí jednotlivých horních komor. Účelem takového postupu je potvrdit slabé postavení zkoumaných horních komor pomocí relevantních materiálů.

Vztah horní a dolní komory

Kritérium vztahu horní a dolní komory navazuje na zkoumání jednotlivých horních komor z hlediska pravomocí. Hlavním cílem tohoto kritéria je vymežit postavení zkoumaných objektů vůči dolním komorám v legislativním procesu. Součástí kapitoly budou ale také jisté specifičnosti ve vztahu dolní a horní komory, které jednotlivé objekty výzkumu nabízejí. Účelem této kapitoly je vytvořit dostatečné podklady pro závěrečnou komparativní kapitolu, kde bude porovnán charakter vztahu horních a dolních komor mezi zkoumanými horními komorami navzájem a současně bude provedeno srovnání s připisovaným statutem. Jedná se tedy o verifikaci tvrzení, že zkoumané horní komory jsou výrazem asymetrického bikameralismu.

Předpokládaná budoucnost horní komory

Kritérium budoucnosti horní komory je v jistém ohledu specifickou kapitolou, která se od dalších komparačních kritérií liší především v tom, že se zde autor pokouší o vlastní predikci budoucnosti zkoumaných objektů. Vzhledem k využívání převážně vlastní argumentace je obtížné komparovat tyto kapitoly mezi sebou, proto je prostor k závěrečné komparaci využit k předpovědi budoucnosti zkoumaných horních komor obecně.

3. Asymetrický bikameralismus ve Velké Británii

3. 1. Historická perspektiva Horní komory

Při studiu politických institucí ve Velké Británii musíme zmínit, že Spojené království Velké Británie a Severního Irska je konstituční monarchií v jejímž čele je monarcha. Vedle monarchy je pak charakteristickým prvkem britského politického systému bikameralismus. Dvoukomorový systém je zde reprezentován dolní komorou (*House of Commons*) a horní komorou (*House of Lords*). Historický vývoj politického systému ve Spojeném království považujeme za gradualistický. V praxi to znamená, že zde můžeme v tomto systému pozorovat postupnou přeměnu tradiční monarchie v moderní politický systém, jehož nejvýraznějším reprezentantem je v současné době je ministerský předseda. Sněmovna lordů je považována za nejstarší druhou komoru na světě a současně je poslední dosud existující aristokratickou komorou v Evropě⁴¹.

3. 1. 1. Od poradního sboru ke konstituční monarchii

Zárodky britského moderního politického systému můžeme vysledovat již v 11. století, kdy byla v Anglii králem svolávána rada (*konsilium*), která králi radila ve finančních a soudních otázkách. Tato rada tedy působila jako nejvyšší soudní dvůr a nejvyšší finanční dvůr. Po vydání Magny charty libertatum v roce 1215 byla článkem 14 této listiny omezena možnost krále zvat do rady pouze toho, koho chtěl a souběžně s tím došlo k posílení berní pravomoci rady. Tyto první krůčky moderního politického zastoupení byly koncem 13. století přetaveny v konkrétní krok, kdy původní královská rada byla rozšířena o další reprezentanty z řad zástupců jednotlivých hrabství, rytířů, zástupců městysů a měst a současně byla rada pojmenována jako „*parliamentum*“. Do druhé poloviny 14. století došlo k rozdělení parlamentu na

⁴¹ Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 168.

dvě komory: Horní sněmovnu, v níž se shromáždili původní královi rádci z řad vyššího kléru a vyšší šlechty, pojmenováni společně jako lordi nebo peery. Dolní sněmovnu, sdružující zástupce hrabství, králem privilegovaných měst a obou univerzit. Dolní sněmovna byla tedy volená, přičemž volební právo bylo podmíněno vysokým majetkovým cenzem a pohlavím.⁴²

Tento vývoj měl jisté konsekvence v zákonodárství ve vztahu mezi králem a parlamentem. Dolní sněmovna nejdříve peticí prosila krále, aby vydal určitý zákon. Postupný vývoj však dospěl k tomu, že v 15. století král nadále mohl vydávat zákony pouze se svolením parlamentu a o něco později dokonce parlament sám vydává zákony, byť si král ponechal právo sankce.⁴³ Je tedy patrné, že reálná síla parlamentu byla v 15. století poměrně značná. Nicméně tento jev nevydržel dlouho a s nástupem Tudorovců na trůn byla moc parlamentu opět omezena.⁴⁴

Pro formování moderních politických institucí Velké Británie, tak jak je známe dnes, byly velice důležité události 16. a 17. století. Velmi podstatnou změnou, která zasáhla politické instituce ostrovního státu, bylo vydání zákona o svrchovanosti (Act of Supremacy) z roku 1534⁴⁵. Tento zákon byl sice primárně záležitostí společenskou, protože znamenal konec církevního středověku v Anglii, nicméně jeho dosah pocítily i politické instituce. Musíme si totiž uvědomit, že nejpočetnější skupinou peerů byli opati a převorové katolické církve, kteří představovali až polovinu horní komory. Tím, že tito opati a převorové již nadále nebyli poddanými římského papeže, ale stali se z nich podřízení anglického panovníka, se de facto opětovně zvýšila moc krále v britském politickém systému. Panovníci, vědomi si stále se zlepšující pozice v systému, se tedy pokusili o opětovné převzetí úplné moci, čímž by se vlastně zničily pracně budované zárodky moderní reprezentace státu. Pokusy o

⁴² Srov. Kysela, Jan. 2001. Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu: příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav. Praha. V online podobě na <http://www.senat.cz/zajimavosti/sbornik/c2.php>.

⁴³ Tamtéž.

⁴⁴ Je ovšem třeba poznamenat, že ani v této době nebyl parlament VB úplně marginální, přestože plnil funkci poslušného sboru schvalujícího královské proposice. In: Kysela, Jan. 2001. Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu: příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav. Praha. V online podobě na <http://www.senat.cz/zajimavosti/sbornik/c2.php>. Náhled: 28. duben 2011.

⁴⁵ Pro pořádek by bylo dobré zmínit, že tento zákon je dílem krále Jindřicha VIII., který tak dal najevo vzdor římskému papeži a vyhlásil panovníka Anglie za hlavu církve, čímž v podstatě založil novou odnož křesťanské instituce – anglikánskou církev.

převzetí absolutní moci⁴⁶ panovníkem jsou jasně patrné v první polovině 17. století. Již v roce 1640 se panovník pokusil o nahrazení parlamentu radou lordů, aby o několik let později, roku 1649, byla Sněmovna lordů zrušena s odůvodněním: „*Sněmovna lordů je zbytečná a nebezpečná, budiž zrušena a k tomu konci předložena osnova příslušného zákona.*“⁴⁷

Po neúspěších s jednokomorovým parlamentem se v roce 1657 objevila jedinečná myšlenka o opětovném svolávání dvoukomorového parlamentu, jehož horní komora bude brzdou a protiváhou komory dolní.⁴⁸ Toto pomyslné vítězství bikameralismu bylo umocněno v roce 1688, kdy parlament sice uznal nárok Viléma Oranžského a jeho manželky Marie na trůn, zároveň však omezil jejich práva na úkor parlamentu.⁴⁹ Toto omezení je známo jako Bill of Rights (listina práv) a jeho hlavním posláním vychází z předpokladu, že daně mohou být vybírány pouze se svolením parlamentu a zároveň potvrzuje práva občanů.

Velkou proměnou prošly britské politické instituce i v 18. století. V této době se například začal utvářet nejvýznamnější představitel dnešní výkonné moci VB, předseda vlády.⁵⁰ Parlament zasedal v krátkých schůzích a věnoval se zejména financím a zahraniční politice. Každý státní úředník pak byl služebníkem krále, který jej jmenoval do úřadu. Nicméně je to právě období

⁴⁶ Tím nechci tvrdit, že panovník v době existence parlamentu, který měl pouze poradní hlas, byl rapidně omezen na uzurpaci absolutní moci. Ale vnímám rozdíly mezi samotným výkonem absolutní moci, tak jak tomu bylo v této době například ve Francii a existencí parlamentu, která, byť na první pohled nepatrným způsobem, zasahuje do výkonu absolutní moci panovníka.

⁴⁷ Srov. Kysela, Jan. 2001. Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu: příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav. Praha. V online podobě na <http://www.senat.cz/zajimavosti/sbornik/c2.php>. Náhled: 28. duben 2011.

⁴⁸ tamtéž

⁴⁹ Jedna z věcí, kterou si parlament na panovníkovi vymohl byl například zákon o pravidelných povinných tříletých volbách do parlamentu. Srov. Peprník, Jaroslav. 1991. *Úvod do dějin a kultury Velké Británie*. Praha: Státní nakladatelství. Str. 121. Další zajímavostí v souvislosti se zvolením Viléma Oranžského je, že zhruba v této době se formují i politické strany či proudy, které jsou historickým ekvivalentem dnešních britských stran. Ti, kteří podporovali korunovaci katolíka Jakuba II. dostali název toryové, pocházející od hanlivého označení katolíků ukrývajících se v Irsku. Naopak oponenti krále Jakuba II. a ti, kteří vlastně přivedli Viléma k trůnu byli označeni za zastánce parlamentu proti králi, čili whigy. Srov. Rovná, Lenka. 2004. *Kdo vládne Británii?* Praha: Slon. Str.149.

⁵⁰ Funkce Prime Ministra se postupně vyvinula za vlády Jiřího I. na počátku 18. století. Vzhledem k tomu, že Jiří I. neměl příliš chuť zúčastnit se kabinetních schůzí zastupoval ho vždy nějaký z ministrů. Je však třeba poznamenat, že prime minister tím byl v podstatě závislý na vůli panovníka. In: Rovná, Lenka. 2004. *Kdo vládne Británii?* Praha: Slon. str.81. Jinde se píše, že Jiří I. ne, že neměl chuť se zúčastnit, ale neuměl jazyk, protože on i jeho dvůr měl za rodnou řeč němčinu. Viz: Peprník, Jaroslav. 1991. *Úvod do dějin a kultury Velké Británie*. Praha: Státní nakladatelství. Str. 128.

18. století, kdy se poprvé začíná utvářet politika bez zásahů krále. Prvním člověkem, který za tento fakt může byl ministerský předseda Robert Walpole, jenž inicioval schůzky ministrů na neformální bázi. Často v domech samotných ministrů. Jakmile tento malý kabinet dospěl k nějakému rozhodnutí, ve většině případů svůj názor vnutil velkému kabinetu, který se také scházel zvláště proto, aby rozhodnutí formálně potvrdil.⁵¹ Z toho je zřejmé, že funkce panovníka se čím dál tím více přibližovala pouze ceremoniální roli, tak jak to známe z britského systému dnes.

3. 1. 2. Vývoj horní komory v 19. století

Radikální změnou prošly britské politické instituce v 19. století. V roce 1831 byl jmenován tajný vládní výbor, který měl na starosti vypracovat návrh zákona o volební reformě, tzv. Reform Bill. Tento návrh měl za cíl potlačit dosavadní praxi, jenž vycházela z předpokladu, že křeslo v parlamentu je něco, co se kupuje a prodává, asi tak jako dům či statek, a širší volební právo je nebezpečí pocházející z Francie. Po složitých peripetích byl 7. června 1832 schválen zákon o velké reformě (tzv. Great Reform Act). Na základě tohoto zákona bylo členství ve sněmovně odvozeno od výsledku voleb a vláda se tímto krokem stala plně závislá na většině v parlamentu. Velmi důležitým doprovodným ustanovením bylo i rozšíření volební práva, které znamenalo demokratizaci zastupitelského systému.⁵² K dalšímu rozšíření volebního práva následně došlo v roce 1867 a 1884.⁵³ Tyto volební reformy společně se zvolením osmnáctileté královny Viktorie na trůn v roce 1838 znamenaly definitivní konec aktivních zásahů monarchy do vlády a fakt, že vládu vytváří vítězná strana vzešlá z řádných parlamentních voleb.⁵⁴

⁵¹ Kovář, Martin. 2004. *Velká Británie v éře Roberta Walpola. K vývoji státu a britské společnosti v první polovině 18. století*. Praha: ISV nakladatelství. Str.85-87.

⁵² Churchill, S. Winston. 1999. *Dějiny anglicky mluvících národů. Díl čtvrtý. Velká Británie*. Praha: Argo a Český spisovatel. Str. 44-45.

⁵³ Vzhledem k tomu, že se tyto volební zákony týkaly pouze mužů, byly samozřejmě doplňovány a revidovány i po celé 20. století. Například v roce 1918 bylo volební právo přiznáno ženám nad 30 let a konečně v roce 1928 tzv. Representation of the People Act, čili zákon o zastupování lidu, přiznal stejné volební právo mužům i ženám.

⁵⁴ Rovná, Lenka. 2004. *Kdo vládne Británii?* Praha: Slon, str.62.

Výsledkem volebních reforem 19. století byla demokratizace legitimacy dolní komory v britském politickém systému, čímž se zvýraznily faktické rozdíly dvou formálně rovnomocných komor. V případném konfliktu mezi House of Commons a House of Lords byl za arbitra sporu považován lid, který měl pravomoc rozpustit dolní komoru na žádost předsedy vlády. V případě opětovného vložení důvěry lidu do stejné reprezentace dolní komory byla horní komora nucena ve sporu ustoupit, a to i pod případnou hrozbou jmenování nových peerů⁵⁵. Z House of Lords se tedy postupně stávala komora spíše s revizními a pozastavujícími pravomocemi. Přitěžující událostí pro mocenskou rovnováhu v dvoukomorovém parlamentním systému Velké Británie byla i liberální vláda Spojeného království v 80. letech 19. století, která stále důsledněji požadovala reformu horní komory.⁵⁶

3. 1. 3. Sněmovna lordů a reformy ve 20. století

V roce 1909 se stalo ústředním politickým problémem Velké Británie hlasování o lidovém rozpočtu. Proti zastáncům předkládané normy z řad liberálů se postavili konzervativně smýšlející zástupci, kteří k neschválení rozpočtu využili i své dominance v horní komoře. Tento akt konzervativně smýšlející části britského politického systému vyvolal krizi mezi oběma komorami.⁵⁷ Výsledkem boje o moc se stal Parlamentní zákon z r. 1911 (Veto Bill). Cílem tohoto zákona bylo vymezení pravomocí horní komory vůči pravomocem komory dolní a omezení doby trvání parlamentu. V úvodu Parlamentního zákona se také píše ...*„je zamýšleno horní sněmovnu, tak jak existuje nyní, nahradit druhou komorou, která spočívá na demokratické a nikoli dědičné bázi, avšak taková přeměna nemůže být provedena ihned“*...⁵⁸ K okamžité změně struktury a formy horní komory nakonec nedošlo, ale samotný námět na reformu této instituce více než předznamenává budoucí

⁵⁵ Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 176.

⁵⁶ Wheelerbooth, Michael. 2006. „Horní sněmovna.“ In: *Oxfordský průvodce britskou politikou 20. století*. Ed. John Ramsden. Praha: Prostor, str. 318.

⁵⁷ Tamtéž.

⁵⁸ Parlamentní zákon z r. 1911 dostupný v Klokočka, Vladimír a Wagnerová, Eliška. 2004. *Ústavy států Evropské unie. 2. vydání*. Praha: Linde, str. 787.

debatu. Za důležitý precedent, který Parlamentní zákon z r. 1911 přináší, je považován fakt, že horní komora nemůže napříště zabránit přijetí jednotlivých zákonů. V případě finančních zákonů může dolní komora předložit zákon po třiceti dnech od jeho postoupení Sněmovně lordů ke schválení Koruně, i přes neschválení ze strany peerů⁵⁹. Horní komora, tak v zásadě může o zákonech pouze diskutovat, nesmí ho však měnit či zamítnout.⁶⁰ U běžných návrhů zákona je praxe schvalování následující: ...*“Je-li návrh zákona (s výjimkou návrhu finančního zákona, nebo návrhu zákona, který upravuje rozsah nejdelší doby trvání zasedacího období sboru nad pět let) schválen dolní sněmovnou ve třech za sebou jdoucích zasedáních a zaslán horní sněmovně a byl-li horní sněmovnou v každém takovém zasedání odmítnut, je tento návrh zákona po třetím odmítnutí horní sněmovnou předložen Jeho Veličenstvu a stane se po projevení královského souhlasu parlamentním zákonem, i když s ním horní sněmovna nesouhlasila“*...⁶¹

Po vydání Parlamentního zákona proběhlo několik významných pokusů o zásadní reformu pravomocí a funkce Sněmovny lordů. Již v roce 1918 se konala vnitrostranická konference konzervativců, zaměřená na zvážení pravomocí a složení horní komory v parlamentu. Tzv. Bryceova komise se na konferenci shodla na tom, že zákon o parlamentu z roku 1911 nepřinesl v otázkách horní komory žádné trvalé řešení. Výsledkem jednání byla Bryceova zpráva, která doporučovala, aby se Sněmovna lordů stala kontrolní komorou a aby její členové byli částečně voleni poslanci a částečně vybíráni společnou komisí obou komor parlamentu.⁶²

V roce 1949 byl schválen další zákon o parlamentu, který navazuje na zákon z roku 1911 a reviduje ho v maximálním počtu zasedání ve kterých měl být případný návrh zákona schválen dolní komorou. Parlamentní zákon z roku 1949 nahrazuje podmínku třech po sobě jdoucích zasedání na podmínku dvou po sobě jdoucích zasedání, po kterých je i přes nesouhlas horní komory návrh

⁵⁹ Peer je název pro člena Sněmovny lordů.

⁶⁰ Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 179.

⁶¹ Parlamentní zákon z r. 1911 dostupný v Klokočka, Vladimír a Wagnerová, Eliška. 2004. *Ústavy států Evropské unie. 2. vydání*. Praha: Linde, str. 788.

⁶² Theakston, Kevin. 2006. „Bryceova zpráva.“ In: *Oxfordský průvodce britskou politikou 20. století*. Ed. John Ramsden. Praha: Prostor, str. 116.

zákonu předložen Jeho Veličenstvu a po projevení královského souhlasu prohlášen za parlamentní zákon.⁶³ V roce 1958 byl schválen zákon o doživotních peerech (Life Peerages Act), který povolil udělování titulu doživotního peera i osobám z řad zasloužilých veřejně známých osobností, odborníků, zkušených poslanců, akademiků, atp. V roce 1963 opět v zákonu o peerech (Peerages Act) byla šlechticům zákonem poskytnuta možnost vzdát se při nástupnictví titulu a odstranit odlišnost v rámci šlechtického stavu⁶⁴.

V letech 1968 až 1969 proběhl další pokus o reformu Sněmovny lordů, tentokrát na podnět labouristické vlády. Horní komora se podle představy labouristů měla stát doplňkem a nikoli soupeřem dolní komory. Tohoto cíle se mělo dosáhnout pomocí zrušení dosavadní zásady dědičnosti, podmínkou, že žádná strana nebude mít v komoře stálou většinu a omezením moci komory. V roce 1968 bylo však reformní úsilí přerušeno, i přesto se některé atributy diskuze o reformě promítly do tzv. Bílé knihy Reformy Horní sněmovny.⁶⁵

3. 1. 4. Horní komora a Labour party po roce 1997

Jedním z volebních slibů labouristů před volbami v roce 1997 byla reforma Sněmovny lordů. Hlavní představitel Labour Party Tony Blair počítal s tzv. dvoufázovým postupem reformy, kde první fáze znamenala vyloučení dědičných lordů z práva podílet se na činnosti sněmovny a druhá fáze reformy měla přinést změnu ve složení a pravomocích komory⁶⁶. V souladu s volebním programem začal Tony Blair v roce 1999 naplňovat první fázi změn v horní komoře. 11. listopadu 1999 byl schválen Zákon o Horní sněmovně (House of Lords Act), ve kterém se v čl. 1 ustanovuje: „*Nikdo nemůže být členem Horní*

⁶³ Parlamentní zákon z r. 1949 dostupný v Klokočka, Vladimír a Wagnerová, Eliška. 2004. *Ústavy států Evropské unie. 2. vydání*. Praha: Linde, str. 790.

⁶⁴ Tyto zákony byly důležité především proto, že na základě zákona z roku 1963 se může dědičný lord svého titulu vzdát a kandidovat do dolní komory. In: Wheelerbooth, Michael. 2006. „Horní sněmovna.“ In: *Oxfordský průvodce britskou politikou 20. století*. Ed. John Ramsden. Praha: Prostor, str. 318

⁶⁵ Tamtéž.

⁶⁶ Řichová, Blanka. 2006. „Reforma Sněmovny lordů: příběh na pokračování?“ In: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustanovení Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, str. 172.

sněmovny z důvodu svého dědičného původu.“⁶⁷ V čl. 2 se však ustanovení mírní: ...“z ustanovení čl. 1 je trvale vyřazeno 90 osob ...nositelé úřadu vrchního ceremoniáře a Představený královského dvorního stavu stojí mimo tento počet.“⁶⁸ V praxi tedy znamenal tento zákon snížení počtu dědičných peerů ze 758 na 92.

Dalším projevem zmíněného zákona bylo přejmenování Sněmovny lordů na prozatímní Sněmovnu lordů, a to do doby než bude realizována další fáze reformy horní komory. Pravomocným rozhodnutím zákona byla také zřízena komise pro jmenování doživotních peerů, která by měla vybírat kandidáty nepatřící k žádné z velkých politických stran a prověřovat kvality ostatních kandidátů nominovaných premiérem. K přípravě další etapy reformy Sněmovny lordů byla pověřena Královská komise pro reformu Sněmovny lordů.⁶⁹

3. 2. Politická reprezentace v horní komoře

Sněmovna lordů je, i přes změny v roce 1999, nevolený zákonodárný orgán, který se řídí některými historickými zákonitostmi. Jednou z těchto zákonitostí je složení horní komory, které vychází ze základního rozdělení na duchovní a světské šlechtice⁷⁰. Duchovní šlechtici jsou členy Sněmovny lordů od jejího počátku a od roku 1847 se jejich počet nezměnil. Celkový počet představitelů anglikánské církve v horní komoře je tak tvořen 26 reprezentanty. Těmito reprezentanty jsou arcibiskup z Canterbury a arcibiskup z Yorku, biskupové z Londýna, Winchesteru a Durhamu a 21 starších diecézních biskupů.⁷¹

⁶⁷ Zákon o Horní sněmovně dostupný v Klokočka, Vladimír a Wagnerová, Eliška. 2004. *Ústavy států Evropské unie. 2. vydání*. Praha: Linde, str. 791.

⁶⁸ Tamtéž.

⁶⁹ Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 192.

⁷⁰ Tento fakt však automaticky neznamená aristokratický původ. Příkladem může být baronka Helene Valerie Hamanová, která nepochází z aristokratické rodiny.

⁷¹ Wheelerbooth, Michael. 2006. „Horní sněmovna: složení.“ In: *Oxfordský průvodce britskou politikou 20. století*. Ed. John Ramsden. Praha: Prostor, str. 321.

Světští šlechtici, kterým jsou označováni jako tzv. peerové, se dělí do tří kategorií. Dědičné šlechtice a šlechtičny s vlastními právy ve Spojeném království, doživotní šlechtice a šlechtičny, kteří získali titul podle zákona o doživotních peerech z roku 1958 a šlechtice se stálým platem povýšených na doživotní peerech podle zákona z roku 1876. Dědiční šlechtici se dále dělí na vévody, markýze, hrabata, vikomty a barony. Hodnost titulu však nijak neovlivňuje jejich práva ve sněmovně.⁷²

Trochu jiné typy reprezentantů Sněmovny lordů můžeme najít v textech Blanky Říchové, která představitele horní komory dělí na nositele doživotních šlechtických titulů a dědičné lordy. K takovéto typologii následně přidává další kategorie jako jsou tzv. *Law Lords* pojmenované podle *Appellate Jurisdiction Act* z roku 1876, představitele anglikánské církve a aktivní soudce tzv. odvolacího soudu.⁷³

Oficiální představení reprezentantů Sněmovny lordů na stránkách britského parlamentu pracuje se třemi kategoriemi. Tzv. Life Peers, tedy nedědičnou šlechtou, arcibiskupy a biskupy a tzv. Elected hereditary Peers, tedy volenou dědičnou šlechtou.⁷⁴ Důležité je vysvětlit obzvláště poslední kategorii, která v zásadě neporušuje tvrzení o nevolené horní komoře. Jedná se totiž o skupinu 92 dědičných lordů, kteří v roce 1999 nahradili původní skupinu dědičných lordů a jejich výběr probíhal na základě volby ve sněmovně⁷⁵. Zajímavostí této volby je, že ten, kdo měl zájem se mezi tuto skupinu dostat, musel předložit zdůvodnění o 75 slovech⁷⁶.

Uvádí se, že v roce 1999 měla britská horní komora 1165 členů, z toho 26 biskupů a arcibiskupů, 750 dědičných peerů, 9 dědičných peerů v první generaci, 28 lordů právníků a 482 doživotních peerů.⁷⁷ V současnosti stránky

⁷² Tamtéž.

⁷³ Říchová, Blanka. 2008. „Spojené království Velké Británie a Severního Irsku: devoluce – tradice – změna.“ In: *Základní modely demokratických systémů: komparace politických systémů*. Ed. Vladimíra Dvořáková. Praha: Oeconomica, str. 113.

⁷⁴ <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/about-lords/lords-types/> Náhled: 28. duben 2011.

⁷⁵ Nikoli tedy volbě z řad občanů, jako v případě voleného zastupitelského systému.

⁷⁶ Říchová, Blanka. 2008. „Spojené království Velké Británie a Severního Irsku: devoluce – tradice – změna.“ In: *Základní modely demokratických systémů: komparace politických systémů*. Ed. Vladimíra Dvořáková. Praha: Oeconomica, str. 113.

⁷⁷ Wheelerbooth, Michael. 2006. „Horní sněmovna: složení.“ In: *Oxfordský průvodce britskou politikou 20. století*. Ed. John Ramsden. Praha: Prostor, str. 321.

britského parlamentu hovoří o počtu okolo 740 členů horní komory, z nichž je 26 biskupů a arcibiskupů, 92 dědičných lordů volených v roce 1999 a zbytek, tedy okolo 622 zástupců, pochází ze skupiny nedědičných peerů.

Důležitým znakem horní komory jsou také odlišné charakteristiky jednotlivých skupin zastoupených ve Sněmovně lordů. Například biskupové jsou členy horní komory po dobu výkonu úřadu biskupa, tedy do 70 let. Ostatní zástupci jednotlivých kategorií zůstávají naproti tomu členy horní komory na doživotí. Dalším specifickým je také skutečnost, že členové horní komory nedostávají plat⁷⁸, ale pouze částečnou náhradu výdajů vzniklých při výkonu funkce.⁷⁹ Diferenčním znakem je i způsob nabytí členství v horní komoře. Zatímco v případě dědičné šlechty jsme si volbu jejích 92 členů ozřejmili, v ostatních případech je členství dosaženo odlišnými metodami. Zástupci anglikánské církve jsou samozřejmě do Sněmovny lordů nominováni na základě procesu volby uvnitř církve. Velmi zajímavý je ale způsob volby poslední skupiny, tedy nedědičných peerů. Členem této skupiny se může stát člověk, který je na základě rady a doporučení premiéra jmenovaný královnou. Jedná se o politické jmenování, které se často týká členů různých politických stran nebo politických spolupracovníků premiéra. Vedle ministerského předsedy má schvalování kandidátů na starosti od roku 2000 ještě Komise pro jmenování členů Sněmovny lordů, kam se mohou hlásit i význační akademici, vědci, významní členové státní správy, atd. Tito lidé jsou doživotně jmenováni na základě svých zkušeností, vědomostí a zásluh.⁸⁰

Dalším diferenčním kritériem Sněmovny lordů je stranická příslušnost. V lednu 1999 se hlásilo 476 členů komory ke konzervativcům, 175 k labouristům, 69 k liberálním demokratům a 445 bylo nezávislých nebo patřilo k nějaké marginální straně. Z dědičných šlechticů bylo 304 konzervativců, 18 labouristů, 24 liberálních demokratů a 290 nezávislých členů.⁸¹ K 1. dubnu

⁷⁸ Existují ovšem výjimky. První výjimkou je předseda horní komory tzv. Lord speaker a také předsedové výborů zřízených senátem. Další výjimku tvoří případy, kdy představitelé horní komory zastávají funkce ve vládě, v takovém případě jsou ale placeny úřadem vlády. Srov. <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/about-lords/lords-allowances/> Náhled: 28. duben 2011.

⁷⁹ Tamtéž.

⁸⁰ Viz: <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/about-lords/lords-appointment/> Náhled: 28. duben 2011.

⁸¹ Wheelerbooth, Michael. 2006. „Horní sněmovna: složení.“ In: *Oxfordský průvodce britskou politikou 20. století*. Ed. John Ramsden. Praha: Prostor, str. 321.

2011 je celkové zastoupení konzervativců v počtu 218 zástupců, labouristé obsadili 243 míst, liberální demokraté mají 93 zástupců, nezávislý 184 a ostatní včetně biskupů mají dohromady 54 mandátů. Z dědičných šlechticů je 48 konzervativců, 4 labouristé, 4 liberální demokraté, 31 nezávislých a 2 patří do kolony ostatní.⁸²

3. 3. Horní komora z hlediska pravomocí

Sněmovna lordů zastává v britském politickém systému několik funkcí, jejichž výsledkem jsou i pravomoci horní komory. Funkce Sněmovny lordů jsou však velmi proměnlivé a jejich chápání není vždy totožné. Nicméně v zásadě můžeme rozlišit čtyři funkce britské horní komory. Legislativní, odbornou, soudní a kontrolní.

Legislativní funkce horní komory v politickém systému Velké Británie má několik podob. Nejdůležitější formou této funkce je revize veřejných návrhů zákonů pocházejících z dolní komory. Tato aktivita zabírá členům horní komory i nejvíce času. Podle vyjádření britského parlamentu se revizní legislativou zabývá horní komora v průměru z 60 % svého celkového času⁸³. K tomuto času je ale potřeba připočítat i řadu nekontroverzních zákonů pocházejících z horní komory, zákony finančního charakteru a zákony spojené s politikou vlády, které navrhuje britská vláda (kabinet). Zákonitostmi legislativního procesu se budu zabývat v následující kapitole, nicméně již zde si můžeme představit některé okolnosti, které s touto problematikou souvisí. Za jednu z okolností například považuji faktickou podobu zdánlivě konkurenční legislativy. I přes rozhodující slovo Dolní sněmovny v případě sporu o zákon⁸⁴ je potřeba uvést fakt, že existuje celá řada zákonů, kterým se v Dolní sněmovně nedostává dostatečné pozornosti a revize horní komory je tedy více

⁸² <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/lords-by-type-and-party/> Náhled: 28. duben 2011.

⁸³ Faktem ale je, že se do tohoto procentuálního dělení připočítávají i ostatní legislativní funkce Sněmovny lordů. Srov. <http://www.parliament.uk/documents/lords-information-office/hoflbprole.pdf> Náhled: 28. duben 2011.

⁸⁴ Viz. následující kapitola.

než žádoucí⁸⁵. Dále je důležité zmínit zákonodárnou iniciativu horní komory a posuzování vládních návrhů zákonů, které se týkají technických, právních a jiných návrhů zákonů, kde se hlavní důraz klade na odborný posudek a které nejsou z hlediska stranické politiky kontroverzní. V diskuzi k těmto zákonům totiž horní komora díky charakteru svého členství a obsazení dominuje a její vliv na tyto zákony je tedy přínosem pro legislativní proces.

Sněmovna lordů je pro britský politický systém přínosem také díky její schopnosti vytvářet nezávislé expertízy. Nejvýznamnějšími přispěvateli do odborné debaty jsou sněmovní výbory. Každý výbor je obsazen odborníky z řad horní komory a aktivně přispívá k vývoji v oboru, kterým se zabývá. Mezi nejdůležitější výbory patří Zvláštní výbor pro Evropskou unii, Zvláštní výbor pro vědu a technologii, Zvláštní výbor pro ústavu a Výbor pro ekonomické záležitosti⁸⁶. Každý z výborů se odborně zabývá nejdůležitějšími otázkami britských zájmů a díky velkému množství sněmovních expertů, kteří zde pracují, je schopen vytvářet odbornou názorovou základnu pro celý britský politický systém.

Jednou z méně viditelných, přesto velmi podstatných funkcí Sněmovny lordů, je poslání horní komory spočívající v kontrole vlády. Z hlediska času zabírá funkce kontroly 37 % celkového času horní komory. 20 % v tomto procentuálním rozvržení práce Sněmovny lordů představuje vedení různých politických i odborných debat v reakci na vládní kroky, 13 % je vymezeno pro následné kladení otázek na vládu a 4 % tvoří sněmovní prohlášení v reakci na vládu⁸⁷. Vzhledem k tomu, že Sněmovna lordů představuje místo, kde dochází ke kultivovaným debatám, které kromě své kvalifikovanosti vynikají také svou precizností, je přesně určen i čas pro jednotlivé debaty s vládou. Ústní interpelace vlády se nazývá „*Starred Questions*“ a může být vedena od pondělí po středu v čase od půl třetí odpoledne a ve čtvrtek od tří odpoledne. Přesně stanoven je i počet otázek, které mohou být na vládu kladeny. Čtyři otázky mohou představitelé Sněmovny lordů klást v pondělí a čtvrtek, pět

⁸⁵ Wheelerbooth, Michael. 2006. „Horní sněmovna.“ In: *Oxfordský průvodce britskou politikou 20. století*. Ed. John Ramsden. Praha: Prostor, str. 318.

⁸⁶ Srov. <http://www.parliament.uk/documents/lords-information-office/hoflbprole.pdf> Náhled: 28. duben 2011.

⁸⁷ Srov. <http://www.parliament.uk/documents/lords-information-office/hoflbprole.pdf> Náhled: 28. duben 2011.

v úterý a středu. Vedle této možnosti mohou členové horní komory využít písemnou formu interpelace vůči vládě, která představuje zhruba 4000 psaných dotazů každý rok. Mimoto je také využíván i koncept tzv. „Unstarred Questions“, což jsou malé debaty v horní komoře, na které po jejich skončení reaguje mluvčí vlády. Důležité jsou také střední všeobecné debaty, které ve sněmovna probíhají každou středu až do jarních sněmovních prázdnin.⁸⁸

Poslední důležitou funkcí, kterou zastávala Sněmovna lordů, byla funkce soudní. V rámci této funkce představovala horní komora poslední odvolací soud ve všech záležitostech projednávaných mezi Nejvyšším soudem a Odvolacím soudem Anglie a Walesu. Sněmovna Lordů také sloužila jako nejvyšší a poslední soud pro občanské a trestní právo. Právní materii spojenou se soudní agendou vykonávalo dvanáct tzv. lordů právníků (*Law Lords*).⁸⁹ V souvislosti s avizovanou reformou Sněmovny lordů byla tato funkce horní komory v roce 2009 převedena na nově vzniklý Nejvyšší soud. „*Law Lords*“ se staly prvními soudci nového soudu.⁹⁰

3. 4. Vztah horní a dolní komory

Sněmovna lordů zastává v politickém systému VB důležitou roli. Vývoj funkcí a pravomocí britské horní komory je však, obdobně jako celý politický systém Spojeného království, postupný. Do roku 1911 disponovala Sněmovna lordů takřka stejnými právy jako dolní komora. Parlamentním zákonem z roku 1911 se však v podstatě přesunula moc do Dolní sněmovny. Jak uvádím v kapitole Sněmovna lordů a reformy ve 20. století, Parlamentní zákony z let 1911 a 1949 znamenaly vážný zásah do pravomocí horní komory. Na základě těchto ustanovení totiž mohou být návrhy zákonů, s jistými výjimkami⁹¹, předloženy ke královskému souhlasu bez akceptování Sněmovnou lordů. Dokonce i v případě opakovaného zamítnutí příslušného zákona ze strany

⁸⁸ <http://www.parliament.uk/documents/lords-information-office/hoflbprole.pdf> Náhled: 28. duben 2011.

⁸⁹ Tunkel, Victor. 2006. „Horní sněmovna: soudní dvůr.“ In: *Oxfordský průvodce britskou politikou 20. století*. Ed. John Ramsden. Praha: Prostor, str. 320.

⁹⁰ Srov. <http://www.parliament.uk/documents/lords-information-office/hoflbpmembership.pdf> Náhled: 28. duben 2011.

⁹¹ Výjimky jsou popsány dále v práci.

horní komory, může putovat návrh zákona z dolní komory přímo ke královskému podpisu, aby mohl být následně prohlášen za parlamentní zákon⁹².

Nicméně i toto na první pohled nerovnomocné postavení obou komor při schvalování zákonů má jistá kritéria. V praktické rovině si napřed musíme objasnit výjimky a zákonitosti, které se zmíněného schvalování návrhů zákona týkají. První zákonitostí legislativního procesu je předpoklad, že návrh zákona musí horní komora obdržet nejméně jeden kalendářní měsíc před koncem zasedacího období. Druhá zákonitost legislativního procesu vyplývá z faktu, že mezi druhým čtením⁹³ v dolní komoře v prvním zasedání a schválením návrhu zákona Dolní sněmovnou v druhém zasedání musí uplynout jeden rok.⁹⁴ Důležitou výsadou horní komory je tak právo pozdržet schválení návrhu zákona týkajícího se věcí veřejných dokud neuplynulo alespoň dvanáct měsíců a jeden den od data druhého čtení v Dolní sněmovně na prvním zasedání.

Výjimky v legislativním procesu tvoří návrhy zákonů, které iniciovala Sněmovna lordů, návrhy zákonů na prodloužení funkčního období parlamentu na více než pět let, prozatímní návrhy zákonů, návrhy zákonů týkajících se jednotlivců, delegované zákonodárství a zákony o daních a státních výdajích.⁹⁵ Pozastavil bych se u posledních dvou typů těchto výjimek. Delegované legislativa je typ právního předpisu, který má v britském ústavním systému zvláštní důležitost a který je v podstatě projevem delegování zákonodárné moci z parlamentu na určité osoby nebo instituce. Příkladem delegované legislativy tak mohou být zákonné předpisy vydávané jednotlivými

⁹² Příkladem zákona, který byl přijat bez souhlasu horní sněmovny je zákon o sexuálních trestních činech (Sexual Offences Act) z roku 2000. Srov. Slapper, Gary a Kelly, David. 2001. *The English Legal System. Fifth Edition*. London: Cavendish Publishing, str. 52.

⁹³ Druhé čtení návrhu zákona je považováno v britském legislativním systému za kritický bod celého legislativního procesu. Sice po druhém čtení putuje návrh zákona k projednávání v komisích dolní komory a po projednávání pozměňovacích návrhů do třetího čtení, které legislativní proces v dolní komoře ukončuje, ale za rozhodující pro budoucnost návrhu zákona se považuje hlasování komory právě ve druhém čtení. In: Slapper, Gary a Kelly, David. 2001. *The English Legal System. Fifth Edition*. London: Cavendish Publishing, str. 52.

⁹⁴ Srov. Parlamentní zákon z r. 1911 a 1949 dostupný v Klokočka, Vladimír a Wagnerová, Eliška. 2004. *Ústavy států Evropské unie*. 2. vydání. Praha: Linde, str. 787-790.

⁹⁵ Materiál House of Lords s názvem The Work of the House of Lords – its Role, Functions and Powers ke stáhnutí na <http://www.parliament.uk/documents/lords-information-office/hoflbprole.pdf> Náhled: 28. duben 2011.

ministry vlády. Výhodou této legislativy je fakt, že nemusí projít schvalováním v parlamentu⁹⁶, a proto četnost delegované legislativy vysoko převyšuje množství parlamentních zákonů.⁹⁷ Zákony o daních a státních výdajích jsou zase vnímány jako nejdůležitější typ těchto výjimek. Pro Sněmovnu lordů proto v případě těchto zákonů platí jiná omezení než pro zákony o věcech veřejných. Tyto zákony totiž nemůže horní komora zadržovat více než rok, nýbrž pouze měsíc.⁹⁸

Někteří autoři v reformním procesu horní komory z 20. století vidí přeměnu Sněmovny lordů na instituci výkonnou a v politice prakticky působící. Za jeden z důležitých faktorů, který k tomuto přerodu horní komory pomohl, jsou považovány zákony o peerech z roku 1958 (Life Peerages Act) a z roku 1963 (Peerages Act)⁹⁹. Na základě těchto zákonů vzrostla účast členů horní komory na parlamentních jednáních a také se zvýšila kompetentnost legislativní a nelegislativní činnosti horní komory¹⁰⁰. Všechny tyto okolnosti vedly k profilaci Sněmovny lordů jako funkčního doplňku v kontrole silné vlády, namísto konkurenta dolní komory. Mezi podstatné opěry tohoto systému patří také Salisburyho konvence formulovaná v roce 1945, která zapovídá blokovat návrhy zákonů, jež byly ohlášeny ve volebním programu vládní strany.¹⁰¹ Výklad Salisburyho konvence může být přitom dvojitý. Buď na ni můžeme, obdobně jako například Kysela, pohlížet prizmatem vztahu mezi horní a dolní komorou, který je spíše výrazem kooperace než konkurujícího zákonodárství. Anebo ji můžeme chápat jako omezující doktrínu, která v zásadě potvrzuje

⁹⁶ Respektive nemusí projít zdlouhavým legislativním procesem trojího čtení, určitá kontrolní funkce parlamentu tu však je, ale jak uvádí například Jana Reschová většina delegované legislativy podléhá dodatečnému schvalování pouze v Dolní komoře. In: Reschová, Jana. 1997. „Druhé komory v evropských parlamentech.“ *Politologická revue*, č.1, str. 33.

⁹⁷ Gary Slapper uvádí, že v roce 2000 byl počet delegovaných zákonů v poměru k parlamentním zákonům zhruba 3 499 ku 49. In: Slapper, Gary a Kelly, David. 2001. *The English Legal System. Fifth Edition*. London: Cavendish Publishing, str. 59.

⁹⁸ Slapper, Gary a Kelly, David. 2001. *The English Legal System. Fifth Edition*. London: Cavendish Publishing, str. 53.

⁹⁹ Podstata zákonů v kapitole Sněmovna lordů a reformy ve 20. století.

¹⁰⁰ Důkazem tohoto tvrzení je fakt, že se během necelých dvaceti let počet pozměňovacích návrhů podávaných horní komorou téměř ztrojnásobil. In: Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 181.

¹⁰¹ Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 181

nerovnost obou komor britského parlamentu ve výkonu zákonodárné moci ve prospěch dolní komory.¹⁰²

Zajímavým příkladem k porovnání vztahu mezi horní a dolní komorou může být nová funkce předsedy sněmovny (Lord Speaker) ustanovená v horní komoře v roce 2006. Lord Speaker v zásadě představuje přibližování vnitřní struktury horní komory ke struktuře dolní komory. Jedná se o nepolitickou funkci volenou na dobu pěti let, přičemž jeden představitel může být zvolen na dvě volební období. Lord Speaker má právo předsedat jednání komory, nesmí však do něj zasahovat ani ho řídit. Těmito pravomocemi se jeho role výrazně liší od funkce Speakera v dolní komoře, který výše zmíněnými pravomocemi disponuje. Nejvýraznější funkcí Lorda Speakera je možnost ukončit čas vymezený v horní komoře k diskuzi.¹⁰³

3. 5. Předpokládaná budoucnost horní komory

Budoucnost horní komory je samozřejmě úzce propojena s reformním úsilím, které je pro horní komoru vlastní již od počátku 20. století. Je otázkou, zda je přímá volba části představitelů Sněmovny lordů v budoucnu představitelná. Ostatně v minulosti již několikrát proběhly pokusy o reformu tímto směrem¹⁰⁴, dopadly však prozatím vždy neúspěšně a lze očekávat, že atribut neodpovědnosti zůstane peerům a církevním hodnostářům i do budoucna.

Lze také předpokládat, že i v budoucnu se politický systém Velké Británie bez své horní komory neobejde. Podporu pro toto tvrzení musíme hledat v kontinuitě, kterou staletá Sněmovna lordů pro právní a politický systém ve Velké Británii představuje. Tradice a kontinuita je totiž

¹⁰² Tak jako například Jana Reschová in: Reschová, Jana. 1997. „Druhé komory v evropských parlamentech.“ *Politologická revue*, č.1, str. 32 - 33.

¹⁰³ Říchová, Blanka. 2008. „Spojené království Velké Británie a Severního Irska: devoluce – tradice – změna.“ In: *Základní modely demokratických systémů: komparace politických systémů*. Ed. Vladimíra Dvořáková. Praha: Oeconomica, str. 115.

¹⁰⁴ Blanka Říchová například uvádí, že vláda Tonyho Blaira zamýšlela podat návrh na volbu 60 % členů horní komory, již v letech 2002-2003. Nakonec však od této varianty ustoupila. In: Říchová, Blanka. 2006. „Reforma Sněmovny lordů: příběh na pokračování?“ In: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustanovení Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, str. 172.

charakteristickým znakem pro většinu obyvatelstva ostrovního státu¹⁰⁵. Navíc, jak uvádí sama předsedkyně Sněmovny lordů Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, baronka Helene Valerie Hayman, hlasy po zrušení britské horní komory jsou zastávány jen nepatrným zlomkem britské společnosti a podpora jednokomorového parlamentu je tedy velmi nízká. Hlavní důvod přitom vidí v odbornosti horní komory a v jejím složení, které často přesahuje systém politických stran a běžné politiky.¹⁰⁶

Výše prezentovaný optimismus z budoucnosti Sněmovny lordů však trochu zastiňuje poslední reformní kroky vůči této instituci. Zavedení funkce předsedy sněmovny (*Lord Speaker*), kterou zastává prezentovaná baronka Hayman, a poslední reformní akt z roku 2009, tedy zbavení horní komory soudní funkce, nápadně přibližuje Sněmovnu lordů k charakteru Dolní sněmovny. Problémem je, že se toto přibližování netýká také symetrie moci, jež je stále ve výrazném deficitu ve prospěch dolní komory. Otázkou tedy je, zda se v budoucnu nestane z horní komory spíše sbor kvalifikovaných a zkušených úředníků pro potřeby dolní komory, potažmo vlády, namísto plnohodnotného zastávce profesní, názorové a funkční diverzity ve společnosti.

¹⁰⁵ Důkazem tohoto tvrzení může být například existence královské rodiny, která je i přes svou spíše ceremoniální a reprezentační roli uznávanou autoritou ve společnosti.

¹⁰⁶ Srov. Hayman, Helene. 2006. „Britský pohled.“ In: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustanovení Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, str. 105.

Sněmovna lordů Parlamentu Spojeného království

Počet členů	740 členů
Pasivní volební právo	Nevolená komora
Aktivní volební právo	Nevolená komora
Volební období	Dobrovolné
Způsob volby	Nevolená komora
Počet zastoupených politických stran	4 strany a zástupci anglikánské církve : Konzervativní strana, Strana práce, Liberální demokraté, Nezávislí
Legislativní síla	Sistační veto
Speciální pravomoci	Vytváření nezávislých expertíz, revizní legislativa, výraz kontinuity systému
Reálné postavení v praxi	Relativně slabá ústavní instituce

4. Asymetrický bikameralismus v Rakouské republice

4. 1. Historická perspektiva Horní komory

Ústavně právní vývoj Rakouska z období Habsburské monarchie a Rakouska-Uherska je součástí historie českého Senátu. Vzhledem k tomu, že vývoj ústavních institucí obou těchto zemí vychází ze společných kořenů, rozhodl jsem se odkázat v rámci této pasáže na podkapitolu Rakousko-Uhersko.

4. 1. 1. Rakouská první republika

Důležitým mezníkem pro nově vznikající ústavní instituce v Rakousku byl samozřejmě rozpad Rakouska – Uherska a vznik samostatného rakouského státu. Etablování nového rakouského státu znamenalo nutnost redefinovat rakouskou národní identitu¹⁰⁷. Schizofrenie Rakouské první republiky se projevila například zřízením jednokomorového Prozatímního Národního shromáždění, které v roce 1918 ustavili poslanci německých volebních okrsků zanikající Říšské rady¹⁰⁸. Problém Prozatímního národního shromáždění spočíval hlavně v tom, že nebylo zbytkem republiky pokládáno za legitimní orgán a tudíž zde stále byla potřeba vytvořit takový zastupitelský orgán, který by reprezentoval potřeby země a jejích občanů.¹⁰⁹

Situaci napravily volby z února roku 1919, kdy si sami občané Rakouské první republiky zvolili do Národního shromáždění novou politickou

¹⁰⁷ Hlavním problémem spočíval v samotné existenci identity rakouského národa. Jak uvádí například Vít Hloušek, tak identita, kterou bychom mohli označovat za rakouskou nebyla po rozpadu Rakouska-Uherska dostatečně silná a mobilizační a nemohla ve své době konkurovat s identitou Rakušana jako příslušníka velkého a silného německého národa. Srov. Hloušek, Vít a Sychra, Zdeněk. 2004. „Rakousko v Evropě a střední Evropě.“ In: *Rakousko v evropské a středoevropské politice*. Ed. Vít Hloušek a Zdeněk Sychra. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, str. 11.

¹⁰⁸ Srov. Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 305.

¹⁰⁹ Srov. Říchová, Blanka a Strahalová Šárka. 2009. „Rakouská republika: systém sociálního partnerství v praxi.“ In: *Komparace politických systémů. Západoevropské politické systémy*. Ed. Blanka Říchová. Praha: Oeconomica VŠE, str. 176.

reprezentaci, která se měla snažit koncipovat Rakousko jako nezávislý stát.¹¹⁰ Jednou z nejdůležitějších aktivit nově obsazeného Národního shromáždění bylo vytvoření Ústavy Rakouské republiky na podzim roku 1920. Důležitost tohoto ústavního textu spočívá především v tom, že je dodnes součástí rakouského ústavního pořádku.

Podstatnou okolností při práci na rakouské Ústavě z roku 1920 bylo ustanovení Rakouska jako federálního státu. V čl. 2 Ústavy Rakouské republiky je od této doby stanovené, že Rakousko je spolkovým státem, tvořeným z 9 samostatných území¹¹¹. Jedním z projevů federalizace Rakouska bylo i konstituování takového dvoukomorového systému, který by zajistil dostatečnou reprezentaci zájmů jednotlivých spolkových zemí. Vedle Národní rady (*Nationalrat*) tak byla konstituována i Spolková rada (*Bundesrat*), jejíž existence měla reflektovat spolkové zřízení v Rakousku.

Debaty okolo ustanovení rakouské horní komory nakonec vyústily v její nepřiliš silné ústavní postavení. Zastánci regionálního zohlednění ve vedení státu sice dosáhly ustanovení instituce, která jednotlivé regiony ve vysoké politice reprezentuje, nepřipsali ji však také dostatek pravomocí. Možným důvodem k vytvoření poměrně slabé horní komory byl paradoxně nezájem jednotlivých zemí na dalším koncipování ústavních pravomocí Spolkové rady. Jednotlivé země Spolku si podle některých autorů dostatečně nenašly na možnost využívání horní komory jako nástroje k ovlivňování spolkového zákonodárství a politiky. Reálně se tvrzení o nepřiliš aktivním působení Spolkové rady opírají především o fakt, že v letech 1920-1934 využila horní komora svého legislativně korektivního práva v pouhých osmatřiceti případech a zákonodárné iniciativy využila pouze jednou.¹¹²

Náznak možného využití horní komory se ukázal v první polovině třicátých let, kdy se ze Spolkové rady stal poslední demokraticky legitimovaný

¹¹⁰ Srov. Řichová, Blanka a Strahalová Šárka. 2009. „Rakouská republika: systém sociálního partnerství v praxi.“ In: *Komparace politických systémů. Západoevropské politické systémy*. Ed. Blanka Řichová. Praha: Oeconomica VŠE, str. 176

¹¹¹ Ústava Rakouské republiky dostupná v Klokočka, Vladimír. 1997. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, str. 422.

¹¹² Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 307.

orgán. Autoritativní realita rakouského státu třicátých let však byla silnější a tak v roce 1934 byla Spolková rada rozpuštěna. Jejím nástupcem se měla původně stát Zemská a stavovská rada, která měla obsahovat korporativistické rysy. Ani k tomuto kroku však nakonec nedošlo.¹¹³

4. 1. 2. Rakouská druhá republika

V letech 1934-1938 byla, na základě rakouské ústavy z května 1934, nahrazena horní komora řadou jiných správních institucí, jejichž charakter napovídal o autoritativní povaze rakouské republiky¹¹⁴. Autoritativní profil rakouského systému byl ukončen k 12. březnu 1938, vstoupením prvních oddílů německé armády do Rakouska. Vojenský akt nacistického Německa byl legalizován formou plebiscitu v obou zemích¹¹⁵ a v historické perspektivě je popisován jako anšlus Rakouska. Rakouský stát na základě zákona o sjednocení Rakouska s Německou říší formálně zanikl a jeho území a obyvatelstvo bylo začleněno do Německé říše jako tzv. „*Východní marka*“. V duchu těchto německých aktivit bylo na území bývalého Rakouska ustanoveno říšskoněmecké právo, které na dalších sedm let zamezilo renesanci rakouských ústavně právních institucí.¹¹⁶

Konec 2. světové války znamenal pro Rakousko návrat k alespoň omezené suverenitě, což v praxi znamenalo rekonstrukci společenské, politické a státní struktury země. Společně s tím byly rekonstruovány i politické strany - bývalá křesťanskosociální strana jako Lidová strana Rakouska (Österreichische Volkspartei - ÖVP) a sociálnědemokratická strana jako Socialistická strana Rakouska (Sozialistische Partei Österreichs - SPÖ). Tyto strany následně zformovaly provizorní vládu do jejíhož čela byl dosazen

¹¹³ Tamtéž.

¹¹⁴ Dokladem tohoto tvrzení může být nestandardní výlučnost rakouské vlády v legislativním systému, nebo již zmíněný systém nevolených, nýbrž jmenovaných správních institucí. Říchová, Blanka a Strahalová Šárka. 2009. „Rakouská republika: systém sociálního partnerství v praxi.“ In: *Komparace politických systémů. Západoevropské politické systémy*. Ed. Blanka Říchová. Praha: Oeconomica VŠE, str. 178.

¹¹⁵ Výsledek plebiscitu byl samozřejmě jednoznačný. V Rakousku hlasovalo pro anšlus 99,7 % voličů a v Německé říši hlasovalo pro Anšlus 99,2 % voličů. In: Vlček, Eduard a Knoz, Tomáš. 1998. „Rakousko.“ In: *Právní dějiny. Státy střední a východní Evropy*. Ed. Eduard Vlček a Karel Schelle. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, str. 164.

¹¹⁶ Tamtéž, str. 163-164.

někdejší první rakouský kancléř Karl Renner.¹¹⁷ Přesto však nebyla rakouská Druhá republika plně suverénní. Podobně jako Německo bylo i Rakousko a její hlavní město Vídeň rozděleno do čtyř okupačních zón¹¹⁸, které měly spravovat vítězné mocnosti. Právní podklad takovéto správě dával okupační statut, jenž byl naplánován na jednání ministrů zahraničních věcí SSSR, USA a VB v Moskvě roku 1943. Dokument, který z jednání vzešel pod názvem Deklarace o Rakousku¹¹⁹ a mimo jiné se v něm tvrdí, že nejvyšší moc v Rakousku náleží Spojenecké radě (Alliirter Rat), složené ze čtyř vysokých komisařů, přičemž každý komisař reprezentuje jednu ze čtyř vítězných mocností. Nejvyšším exekutivním orgánem byla ustanovena Spojenecká komise (Alliirte Kommission). Díky těmto orgánům vydávali spojenci vlastní zákony a zákonná opatření a organizovali vlastní správní orgány.¹²⁰

Za důležité kroky na cestě k obnovení ústavněprávního pořádku v Rakousku lze považovat dvě jednání vítězných velmocí z let 1945 a 1946. První jednání ze 4. července 1945 znamenalo pro Rakousko obnovení suverénního zákonodárství, vyjma vojenského vládního zákonodárství. Zatímco druhé jednání velmocí z 28. června 1946 znamenalo pro stále ještě okupované Rakousko souhlas k znovuzavedení rakouské ústavy z roku 1920.¹²¹ V souvislosti s podepsáním Státní smlouvy mezi všemi čtyřmi vítěznými velmocemi ze druhé světové války a rakouskou vládou, a pod podmínkou přijetí neutrality, byla rakouská státní nezávislost vyhlášena až v roce 1955. V tomtéž roce se obnovený státní celek přihlásil k ústavnímu

¹¹⁷ Dosazením Karla Rennera se Rakousko přihlásilo k 1. republice. Tento akt byl ještě podtržen 27. dubna 1945 vydáním deklarace o kancléři a prozatímní vládě a o základním zákoně, kde byla ještě markantněji zdůrazněna kontinuita s režimem před březnem 1938. In: Vlček, Eduard. 1998. *Právní dějiny. 3. Státy střední a východní Evropy*. Brno : Masarykova univerzita, str. 167.

¹¹⁸ Zónu britskou, která byla tvořena Štýrskem, Korutany a východní částí Tyrol. Americkou okupační zónu, kterou tvořilo území Solnohradska a v pravoběžní Horní Rakousy. Francouzskou zónu tvořilo území Vorarlbergu a severních Tyrol. A konečně sovětská západní zóna tvořena Dolními Rakousy, Burgenlandem a levobřežními Horními Rakousy. In: Říchová, Blanka a Strahalová Šárka. 2009. „Rakouská republika: systém sociálního partnerství v praxi.“ In: *Komparace politických systémů. Západoevropské politické systémy*. Ed. Blanka Říchová. Praha: Oeconomica VŠE, str. 178.

¹¹⁹ Úryvky z této deklarace viz: Veber, Václav. 2002. *Dějiny Rakouska*. Praha : Lidové noviny. Str. 547

¹²⁰ Vlček, Eduard a Knoz, Tomáš. 1998. „Rakousko.“ In: *Právní dějiny. Státy střední a východní Evropy*. Ed. Eduard Vlček a Karel Schelle. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, str. 168.

¹²¹ Tamtéž. str. 168 – 169.

textu z roku 1920 a mohlo tak dojít k znovunastolení ústavně právního pořádku a jeho institucí¹²².

Spolkové radě, jako důležité instituci rakouského dvoukomorového systému, jsou v rakouské ústavě z roku 1920 věnovány články 34 až 37. Čl. 34 ústavy stanovuje: .. Spolková rada je tvořena jednotlivými zeměmi Spolku, přičemž jejich zastoupení je úměrné počtu občanů v jednotlivých zemích. ...*“země s největším počtem občanů vysílá dvanáct členů, každá jiná takový počet členů, jaký odpovídá poměru počtu jejich občanů k počtu občanů země s největším počtem občanů“*..¹²³ a ...*“každá země má však nárok na zastoupení nejméně třemi členy“*..¹²⁴ Důležité je také sdělení, které dává spolkovému prezidentovi pravomoc přiřknout každé zemi počet členů vyslaných do Spolkové rady. Časové období, ve kterém může prezident takto činit, je stanoveno na dobu po každém všeobecném sčítání lidu.¹²⁵ V současné době čítá rakouská horní komora 62 členů z 9 spolkových zemí.¹²⁶

Čl. 35/1 rakouské ústavy ustanovuje volbu reprezentantů horní komory jako nepřímou, volenou jednotlivými zemskými sněmy na dobu svého funkčního období podle zásady poměrného zastoupení. Alespoň jeden mandát musí získat strana, která má v zemském sněmu druhý nejvyšší počet míst. Při nárocích více stran se rozhoduje losem. Členové Spolkové rady přitom nemusí být zároveň členy jednotlivých zemských sněmů. Musí však být do tohoto sněmu volitelní.¹²⁷

¹²² Které sice fungovaly již od konce druhé světové války, přesto o plné suverenitě můžeme mluvit až od roku 1955.

¹²³ Čl. 34/1,2 Ústavy Rakouské republiky dostupné v Klokočka, Vladimír. 1997. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, str. 447.

¹²⁴ Tamtéž.

¹²⁵ Čl. 34/3 Ústavy Rakouské republiky dostupné v Klokočka, Vladimír. 1997. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, str. 448.

¹²⁶ Informace webu Spolkové rady dostupná na:

<http://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/NRBRBV/BR/index.shtml> Náhled: 28. duben 2011.

¹²⁷ Čl. 35/1,2 Ústavy Rakouské republiky dostupné v Klokočka, Vladimír. 1997. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, str. 448.

4. 2. Politická reprezentace v horní komoře

Právo delegovat svého zástupce do Spolkové rady náleží rakouskému občanu od 21 let¹²⁸. Kandidát do rakouské horní komory musí být v době voleb stejně starý, tedy také 21 let, a musí splňovat některé další právní náležitosti, jako je rakouské občanství, způsobilost k vykonávání úřadu a sídlit v domovské spolkové zemi.¹²⁹ Charakter a okolnosti volby jsou popsány v předešlé kapitole, nicméně je třeba upozornit, že v podstatě neexistuje horní ani dolní hranice pro počet členů v rakouské horní komoře¹³⁰ a v zásadě jediným hybatel počtu členů ve Spolkové radě je demografie.

Velmi zajímavý model představuje i volební období členů horní komory. V zásadě zde totiž neplatí jednotné volební období pro všechny členy, ale odvíjí se od volebního období jednotlivých zemských sněmů. Pozitivum takového systému je, že Spolková rada zasedá trvale, bez přerušení a její práce tak není přerušována společnými volbami.¹³¹

Stranická příslušnost v rakouské horní komoře vykazuje od roku 1945 jisté charakteristické rysy. Dlouhou dobu byla Spolková rada arénou s omezeným počtem hráčů. V letech po druhé světové válce až do roku 1987 působily ve Spolkové radě pouze dvě politické strany. Jednalo se vždy o reprezentanty sociální demokracie (SPÖ) a členy lidové strany (ÖVP). Od roku 1987 se k zástupcům výše zmíněných stran přidali ještě zástupci svobodných (FPÖ). Vládnutí této triády skončilo rokem 2001 s příchodem rakouských Zelených. V roce 2011 je v rakouské Spolkové radě zastoupeno celkem šest stran. Mezi tyto strany patří Lidová strana Rakouska (ÖVP), která s počtem 27 mandátů obsadila v horní komoře největší počet míst. Druhou nejvíce zastoupenou stranou v horní komoře je Sociálně demokratická strana Rakouska (SPÖ) s počtem 22 mandátů. Třetí Svobodná strana Rakouska

¹²⁸ Pro zajímavost aktivní volební právo do Národní rady je od roku 2007 stanoveno na 16 let. Jedná se o nejnižší věkovou hranici pro aktivní volební právo v Evropě.

¹²⁹ http://www.ipu.org/parline-e/reports/2018_B.htm Náhled: 28. duben 2011.

¹³⁰ Dosud bylo v horní komoře nejvíce členů v roce 1982, a to 65. Na druhou stranu nejmenší počet členů bylo součástí komory v letech 1945 a 1957 s 50 reprezentanty. Srov.

<http://www.parlament.gv.at/WWER/BR/Mandate1945/> Náhled: 28. duben 2011.

¹³¹ Říchová, Blanka a Strahalová Šárka. 2009. „Rakouská republika: systém sociálního partnerství v praxi.“ In: *Komparace politických systémů. Západoevropské politické systémy*. Ed. Blanka Říchová. Praha: Oeconomica VŠE, str. 186.

(FPÖ) má 8 mandátů. Zelení (Grüne) jsou ve Spolkové radě ve třech. Svaz pro budoucnost Rakouska (BZÖ) a Strana Fritze Dinkhausera (FRITZ) obsadily každý po jednom mandátu.¹³²

Vrcholným orgánem Spolkové rady je předsednictvo, které se skládá z předsedy Spolkové rady a dvou místopředsedů. V rámci předsednictva rakouské horní komory funguje princip rotace. Každých šest měsíců dochází ke změně předsedy a místopředsedů podle střídání zemí v abecedním pořadí.¹³³ V současné době je předsedou Spolkové rady lidovec Gottfried Kneifel z Linze.¹³⁴

4. 3. Horní komora z hlediska pravomocí

Rakouská Spolková rada plní v politickém systému Rakouska řadu rolí. Mezi nejvýznamnější oblasti do kterých horní komora zasahuje patří oblast zákonodárné a výkonné moci. Jak uvádí Kysela, tak takový rozsah pravomocí je výsledkem debat v 80. a 90. letech, které vycházely z *..permanentního úsilí prosadit a uznat svébytnost role Spolkové rady v rakouském ústavním systému..*¹³⁵ V rámci tohoto rozdělení plní rakouská horní komora různé funkce, od kterých se poté uvozují její pravomoci. Mezi tyto funkce patří legislativní funkce, ústavodárná funkce, kontrolní funkce a funkce reprezentativní.

Za významnou považují především funkci reprezentativní, která je v podstatě hlavním charakterním znakem horní komory. Jak už bylo řečeno v podkapitole o historii Spolkové rady, hlavní smysl rakouské horní komory je už od svého vzniku spojen s reprezentováním zájmů devíti členských zemí Spolku. Ostatně volební systém do Spolkové rady je přímým důkazem tohoto

¹³² Informace z rakouského parlamentu dostupná na stránce:

http://www.parlament.gv.at/WWER/BR/?jsMode=&xdocumentUri=&FUNK=ALLE&R_WF=WP&WP=BZ%C3%96K&BL=ALLE&W=W&M=M&listId=5&LISTE=Anzeigen&FBEZ=FW_005 Náhled: 28. duben 2011.

¹³³ Čl. 36/1,2,3 Ústavy Rakouské republiky dostupné v Klokočka, Vladimír. 1997. Ústavy států Evropské unie., Praha: Linde, str. 448.

¹³⁴ <http://www.parlament.gv.at/ENGL/WWER/BR/Kneifel/index.shtml> Náhled: 28. duben 2011.

¹³⁵ Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 308.

tvrzení. Velmi důležitá zásada v horní komoře při plnění reprezentační funkce je smysl pro spravedlivou rovnováhu moci jednotlivých spolkových zemí. Tato spravedlnost nevychází jen z rozdělení počtu mandátů podle počtu obyvatel jednotlivých zemí, ale souvisí i s jinými principy, jako je například pravidelná půlroční rotace předsednictva horní komory.

Důležitý znak reprezentativní funkce horní komory je vyjádřen také vztahem horní komory a regionu, který nespočívá pouze ve způsobu volby jednotlivých reprezentantů Spolkové rady, ale také v tzv. institutu „anket“. Podstata institutu anket spočívá především v možnosti vyvolat veřejnou diskuzi k významným otázkám vnitřní a zahraniční politiky anebo alespoň v možnosti se k této debatě vyjádřit. Spolková rada si v reakci na případnou diskuzi s veřejností nechává zpracovat písemná stanoviska od různých domácích a zahraničních expertů a na základě získaných podkladů uspořádá k žádaným tématům zvláštní jednání. Institut anket je v rakouské společnosti velmi sledovaným politickým procesem, od kterého se očekává věcné řešení problémů napříč odbornou i laickou veřejností.¹³⁶

Zajímavý také může být pohled na reprezentační funkci Spolkové rady v rámci nadnárodního celku. Jak uvádí současný předseda Spolkové rady Rakouské republiky Gottfried Kneifel horní komora v Rakousku nemusí být pouze zástupcem regionů na národní úrovni, nýbrž může být výrazným hráčem i na úrovni nadnárodní, kde může plnit *...jakousi přemostovací funkci, funkci mostu mezi Evropskou unií a regionální úrovní.*¹³⁷ Ústavní oporu k této myšlence může Kneifel nalézt v čl. 23 rakouské ústavy, kde se píše o pravomoci Spolkové rady zaujímat stanoviska ke všem záměrům Rakouska v rámci Evropské unie, zvláště pak k návrhům nařízení a směrnic Rady EU. Spolková rada musí být o vládních krocích v souvislosti s Evropskou unií informována a má také právo se k nim vyjádřit. Zcela zásadní roli hraje Spolková rada v situaci, kdy je připravovaný právní akt Evropské unie na

¹³⁶ Příkladem zvláštního jednání uspořádaného v reakci na institut anket jsou dvě konference v roce 1992 s názvem *Rakouská spolková státnost a Evropská společenství a Federalismus a regionalismus v integrované Evropě*. Srov. Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 311-312.

¹³⁷ Kneifel, Gottfried. 2006. „Rakouský pohled.“ In: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustanovení Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, str. 91.

úrovni ústavního zákona vyžadujícího podle čl. 44 odst. 2 rakouské ústavy souhlasu Spolkové rady. Taková rozhodnutí závisí podle ústavy na souhlasu dvouřetinové většiny v horní komoře a pro členy spolkové vlády je její stanovisko závazné.¹³⁸

Zákonodárná a ústavodárná funkce rakouské horní komory vychází z řady pravomocí Spolkové rady, které stanovuje ústava Rakouska. Charakter a procesy zákonodárné a ústavodárné funkce budou předmětem zkoumání v následující kapitole, přesto si již nyní můžeme nastínit některé základní pravomoci horní komory, které se obvyčejného a ústavní zákonodárství týkají. Mezi tyto pravomoci patří i právo na zákonodárnou iniciativu, které je v ústavě vymezeno v rámci oddílu D s názvem *Postup při spolkovém zákonodárství*. V čl. 41 je přiznána Spolkové radě zákonodárná iniciativa. Obecné právo horní komory na zákonodárnou moc Spolku formuluje článek 24 Ústavy Rakouské republiky.¹³⁹ V legislativním procesu je, jak uvidíme v následující kapitole, právní síla Spolkové rady poměrně slabá i přesto však existují určité výjimky. Jednou z důležitých výjimek je možnost dosáhnout za určitých okolností na právo absolutního veta horní komory v zákonodárném procesu. Jak uvádí například Kysela, tak v důsledku uplatňování zásady diskontinuity v činnosti Národní rady, kdy se nově zvolená dolní komora nemůže usnášet o návrzích zákonů vrácených Spolkovou radou, je síla Spolkové rady v legislativním procesu rozhodující. Kysela toto právo Spolkové rady na absolutní veto na sklonku volebního období Národní rady nazývá tzv. kapesním vetem.¹⁴⁰ Důležitou výjimku v obecném předpokladu slabé právní síly Spolkové rady v legislativním procesu tvoří také Ústavní zákony a ústavní ustanovení obsažené v obvyčejných zákonech, které omezují pravomoci a kompetence jednotlivých zemí v zákonodárství či výkonné moci. Pro přijetí takového zákona je nutná kvalifikovaná většina, tj. souhlas dvou třetin poslanců za

¹³⁸ Čl. 23 e/1,2,5 a čl. 44/2 Ústavy Rakouské republiky dostupný v Klokočka, Vladimír. 1997. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, str. 442 a 451.

¹³⁹ Čl. 24 a čl. 41 Ústavy Rakouské republiky dostupný v Klokočka, Vladimír. 1997. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, str. 444 a 449.

¹⁴⁰ Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 310.

přítomnosti nejméně poloviny všech členů Spolkové rady.¹⁴¹ Posledním případem, kdy má Spolková rada absolutní veto, je případ ustanovení ústavy, týkající se Spolkové rady. Za této situace je nutný souhlas většiny poslanců alespoň čtyř zemí.¹⁴²

Kontrolní funkce Spolkové rady vychází z předpokladu, že horní komora má právo kontrolovat činnost spolkové vlády, dotazovat se členů vlády na všechny náležitosti výkonné moci a žádat informace, týkající se příslušného resortu a je současně oprávněna se k těmto informacím vyslovovat. Podobné kontrolní právo má horní komora i v záležitostech podniků, na nichž se Spolek podílí nejméně 50 % kmenového, základního nebo vlastního kapitálu a jež jsou podrobeny kontrole rakouského Účetního dvora. Právo vznášet ústní dotazy na jednotlivé členy spolkové vlády má při schůzi Národní či Spolkové rady každý reprezentant rakouské horní komory.¹⁴³

Vztah mezi spolkovou vládou a Spolkovou radou obsahuje i ústavní zvyklost, kdy nově jmenovaná vláda přednáší před horní komorou svůj program. Zajímavostí je motivace takového vládního jednání, které přesto, že není závislé na důvěře Spolkové rady, má zájem ji o svých budoucích krocích informovat. Reprezentanti rakouské horní komory následně informují o budoucí vládní politice jednotlivé zemské vlády a sněmy.¹⁴⁴

4. 4. Vztah horní a dolní komory

Charakter vztahů mezi horní a dolní komorou v rakouském parlamentarismu je závislý na několika proměnných. Buď může být výrazem boje obou komor, nebo naopak jejich součinnosti. Třetím způsobem pak může být samostatná působnost obou komor.

¹⁴¹ Čl. 44/2 Ústavy Rakouské republiky dostupný v Klokočka, Vladimír. 1997. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, str. 451.

¹⁴² Hausmaninger, Herbert. 1990. Spolkový prezident, spolková vláda a parlament v Rakousku. *Právník*, č. 12, str. 1234.

¹⁴³ Čl. 52/1,2,3 Ústavy Rakouské republiky dostupný v Klokočka, Vladimír. 1997. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, str. 457.

¹⁴⁴ Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 312.

Nejvýraznějším příkladem případného konkurenčního chování dolní a horní komory je bezesporu legislativní proces. Rakouská Ústava má pro řešení této problematiky dokonce speciální oddíl nazvaný *Postup při spolkovém zákonodárství*. Vztah obou komor je předmětem zájmu v čl. 42, ve kterém je stanovena povinnost neprodleného předání každého návrhu zákona, na němž se Národní rada shodla, k rukám Spolkové radě. V případě, že horní komora neuplatní žádné námitky a zákon schválí, může být zákonodárné usnesení obou komor úředně podepsáno a zveřejněno, čímž nabude své účinnosti¹⁴⁵. V situaci, kdy horní komora má k projednávanému návrhu zákona nějaké námitky, musí během osmi týdnů po předložení návrhu zákona Spolkové radě její předseda písemně formulovat výtky k návrhu zákona a předložit je Národní radě, současně také musí dát o případných výtkách na vědomí spolkovému kancléři. Přijme-li Národní rada za přítomnosti alespoň poloviny svých členů své původní usnesení prostou většinou znovu, je návrh zákona podepsán a následně stoupí v platnost. Horní komoře nepřísluší vyjadřovat se k návrhům zákonů týkajících se jednacího řádu Národní rady, rozpuštění Národní rady, spolkového finančního zákona, předběžného opatření v případě spolkového finančního zákona ve smyslu čl. 51/5 nebo opatření o jmění Spolku, převzetí nebo změny záruk Spolku, zadlužení nebo změny spolkového finančního dluhu anebo schválení závěrečného účtu Spolku.¹⁴⁶ Výjimky ze strany Spolkové rady jsou součástí předcházející podkapitoly.

V čl. 50 rakouské Ústavy je ustanovena podmínka souhlasu Spolkové rady při schvalování mezinárodních smluv upravujících věci samostatné působnosti spolkových zemí. V případě, že je státní smlouva schvalována v rámci samostatné působnosti spolkových zemí, nevztahuje se na ni potřeba souhlasu rakouské horní komory.¹⁴⁷

V určitých případech je potřeba, aby se Spolková a Národní rada sešla ke společné schůzi. V takovýchto případech mluvíme podle čl. 38 rakouské

¹⁴⁵ Samozřejmě k datu, které je stanovené v zákoně.

¹⁴⁶ Čl. 42/1,2,3,4,5 Ústavy Rakouské republiky dostupný v Klokočka, Vladimír. 1997. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, str. 450.

¹⁴⁷ Čl. 50 Ústavy Rakouské republiky dostupný v Klokočka, Vladimír. 1997. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, str. 453.

Ústavy o Spolkovém shromáždění. Spolkové shromáždění se řídí jednacím řádem Národní rady a na jeho řízení střídavě participuje předseda Národní rady s předsedou Spolkové rady. Mezi hlavní pravomoci Spolkového shromáždění patří přijetí přísahy spolkového prezidenta a také rozhodnutí o vyhlášení války. Podle čl. 63 rakouské Ústavy vydává Spolkové shromáždění také souhlas s případným stíháním spolkového prezidenta.¹⁴⁸ Návrh na odvolání a případné stíhání spolkového prezidenta podává Národní rada a rozhodcem v tomto sporu je Ústavní soudní dvůr.¹⁴⁹

Spolková rada vykonává několik funkcí i z pozice samostatné působnosti. Do této kategorie patří již zmíněný institut anket, kontrolní funkce Spolkové rady a právo Spolkové rady zaujímat stanoviska ke všem záměrům Rakouska v rámci Evropské unie. Další samostatnou působnost vykonává rakouská horní komora ve vztahu k Ústavnímu soudnímu dvoru. Spolková rada podává spolkovému prezidentu návrh na obsazení tří přímých a jednoho náhradního mandátu u Ústavního soudního dvoru (čl. 147/2). V pravomoci horní komory je také podat návrh na protiústavnost spolkového zákona. Podle čl. 140 rakouské Ústavy musí být návrh na protiústavnost spolkového zákona podpořen jednou třetinou členů ve Spolkové radě. Důležitým privilegiem Spolkové rady je také možnost podat návrh na celkovou nebo částečnou změnu spolkové ústavy (čl. 44/3), takový návrh musí, podobně jako v předchozím případě, podpořit jedna třetina členů Spolkové rady.¹⁵⁰

Obdobně jako Národní rada i Spolková rada utváří své názory v přípravných jednáních na půdě jednotlivých výborů. Finální rozhodnutí je sice záležitostí zasedání horní komory, nicméně podklady potřebné k rozhodnutí v konkrétních záležitostech jsou diskutovány na půdě jednotlivých výborů. V zásadě rozlišujeme tři typy výborů rakouské horní komory. Expertní výbory Spolkové rady, které jsou zastoupeny Výborem o soudních otázkách a Výborem pro zahraniční záležitosti. Další typ představují výbory pro specifické

¹⁴⁸ Čl. 38 a čl. 63/1 Ústavy Rakouské republiky dostupný v Klokočka, Vladimír. 1997. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, str. 449 a str. 462.

¹⁴⁹ Řichová, Blanka a Strahalová Šárka. 2009. „Rakouská republika: systém sociálního partnerství v praxi.“ In: *Komparace politických systémů. Západoevropské politické systémy*. Ed. Blanka Řichová. Praha: Oeconomica VŠE, str. 183.

¹⁵⁰ Čl. 44/3, čl. 140/1 a čl. 147/2 Ústavy Rakouské republiky dostupný v Klokočka, Vladimír. 1997. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, str. 451, str. 500 a str. 505.

sněmovní otázky. Sem patří například Výbor pro EU nebo Výbor pro evropské záležitosti, který se zabývá kompatibilitou záležitostí EU a Rakouska. Speciální příkladem výboru je výbor uvedený v sekci 9 finančního ústavního zákona, který je složen ze členů Spolkové i Národní rady. Posledním typem výboru je výbor s vyloučením veřejnosti. Příkladem takového výboru je Výbor pro EU.¹⁵¹ V současné době je při Spolkové radě vedeno 22 výborů z nichž dva nejsou momentálně aktivní.¹⁵²

4. 5. Předpokládaná budoucnost horní komory

Rakouská Spolková rada je v našem výběru horních komor dalším typickým představitelem kontinuity a tradice. Reprezentace jednotlivých regionů je v Rakousku důležitým zdrojem politické kultury země. Důkazem tohoto tvrzení je například i samotná Ústava Rakouska, která se postavením zemí a jejich reprezentací a pravomocemi velmi zabývá. Paradoxně ale to, co může způsobit horní komoře problém, je právě velké zaujetí rakouské společnosti a rakouské politické scény pro co nejkompexnější prezentaci regionů a jejich zájmů. V ekonomické oblasti mohou být jako jistý konkurent horní komory chápány profesní komory, které vycházejí z potřeb jednotlivých regionů a mají díky Rakouskému odborovému svazu velký vliv na rakouskou legislativu. Politická obhajoba zájmů jednotlivých zemí je podle Kysely zatížena nejrůznějšími aktivitami silných zemských vlád¹⁵³. Všechny tyto aktivity ubírají Spolkové radě na prestiži a poukazují na fakt, že horní komora není jediným mluvčím regionálních zájmů. Dalším problémem by mohla být reálná legislativní síla horní komory, která Spolkové radě nedává příliš možností k prosazení své role¹⁵⁴ a její faktická existence se tedy může jevit jako zbytečná.

¹⁵¹ Informace dostupné na stránkách rakouského parlamentu:

<http://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/BR/ABR/index.shtml> Náhled: 28. duben 2011.

¹⁵² Jedná se o výbor pro rodinu a mladé a výbor uvedený v sekci 9 finančního ústavního zákona. Celkový výčet výborů dostupný na stránkách rakouského parlamentu. <http://www.parlament.gv.at/PAKT/AUS/ausfunkbr.shtml>

¹⁵³ Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 313.

¹⁵⁴ Samozřejmě až na výjimky, které jsou zmiňovány v předcházejících kapitolách.

Na druhou stranu je třeba zmínit, že ústavní pravomoci rakouské horní komory nejsou příliš slabé. Vedle výjimek v zákonodárném procesu má horní komora i určitá exekutivní práva, jako je například možnost obžaloby prezidenta a právo kontrolovat činnost spolkové vlády. Dále musíme zmínit silnou pozici Spolkové rady v případě schvalování některých mezinárodních smluv a také její velký vliv na ústavní soud. Přes poměrně velké množství politických nástrojů je však největším problémem horní komory její pasivita. Jak uvádí například Herbert Hausmaninger *...i přes určité omezené ústavní pravomoci a omezený politický potenciál využívá Spolková rada těchto možností v politické praxi jen velmi málo...*¹⁵⁵

Přesto si musíme připomenout řadu výborů a jejich práci, která je podstatným přínosem pro rakouskou společnost a důležitým zdrojem nové inspirace. Za velmi zajímavý považuji v tomto ohledu nápad současného předsedy Spolkové rady Gottfrieda Kneifela, který navrhuje udělat z horních komor prostředníky mezi občany regionů a nadnárodním aktérem v podobě Evropské unie¹⁵⁶. Takový pokus, který by na příkladu konsensuálně vybraných legislativních návrhů ověřil princip subsidiarity a proporcionality mezi národními parlamenty a EU v praxi. Ostatně již pod patronací Konference výborů pro evropské záležitosti (COSAC) proběhl. Nicméně se ukázalo, že nejproblematictější záležitostí je faktor času, který je, díky neustále se zrychlujícímu přijímání politických a legislativních rozhodnutí na evropské úrovni, vůči národním parlamentům nedostatečně flexibilní.¹⁵⁷

Z uvedených informací je jisté, že budoucnost Spolkové rady záleží hlavně na její schopnosti se prosadit. Politické nástroje rakouské horní komory sice nezaručují absolutní dominanci Spolkové rady v rakouském politickém systému, nicméně jejich efektivní využívání může bezesporu k politické kultuře a správnému fungování rakouského politického systému jenom přispět. Významný je také informační potenciál Spolkové rady směrem k občanům

¹⁵⁵ Hausmaninger, Herbert. 1990. Spolkový prezident, spolková vláda a parlament v Rakousku. *Právník*, č. 12, str. 1234.

¹⁵⁶ Kneifel, Gottfried. 2006. „Rakouský pohled.“ In: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustanovení Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, str. 92.

¹⁵⁷ Pítrová, Lenka. 2007. „Princip subsidiarity v EU – od virtuální reality k efektivní parlamentní kontrole.“ In: *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Ed. Jiří Georgiev. Praha: CEVRO institut, str. 112 – 113.

jednotlivých regionů. Všechny tyto důvody mě vedou k tomu, že pro budoucí fungování Spolkové rady předpovídám sice pracovně náročnou avšak existenčně jistou budoucnost.

Spolková rada Rakouské republiky	
Počet členů	62 členů
Pasivní volební právo	21 let
Aktivní volební právo	21 let
Volební období	Podle volebního období příslušného zemského sněmu
Způsob volby	Nepřímo volená komora, volba probíhá v jednotlivých zemských sněmech
Počet zastoupených politických stran	6 stran: ÖVP, SPÖ, FPÖ, Grüne, BZÖ, FRITZ
Legislativní síla	Sistační veto
Speciální pravomoci	Institut anket, absolutní veto v případě ustanovení ústavy, které se týká Spolkové rady. Absolutní veto u ústavních zákonů a ústavních ustanovení obsažených v obyčejných zákonech, které omezují pravomoci a kompetence jednotlivých zemí v zákonodárství či výkonné moci. Tzv. kapesní veto.
Reálné postavení v praxi	Relativně slabá ústavní instituce

5. Asymetrický bikameralismus v České republice

5. 1. Historická perspektiva Horní komory

5. 1. 1. Rakousko-Uhersko

Při studiu historické perspektivy horní komory je vhodné podívat se do období, kdy Česká republika ještě neexistovala a její předchůdce byl součástí Habsburské monarchie. Počátky ústavního vývoje českého státu a pozdější budování samostatného Československého státu lze vysledovat již v období Rakouského císařství.

Konkrétně mám na mysli rok 1848, který pro středoevropský prostor znamenal významné pokusy o zavedení občanských svobod, občanské rovnosti a občanských ústav. V praxi se tyto snahy měly projevit v rovnosti občanů před zákonem, zrušením či omezením cenzury, svobodou přesvědčení a shromažďování a hlavně volebním právem pro občany, které mělo zaručit kontrolu státních úředníků v parlamentech. Výsledkem těchto revolučních snah byla pro Habsburskou říši oktrojovaná tzv. *Pillersdorfova ústava* z 25. dubna 1848, jejíž vzorem byla belgická ústava z roku 1830 a ústavy některých německých států přinášela do politického systému Rakouského císařství, jejíž členem byly i české země, nový prvek v podobě dvoukomorového Říšského sněmu.¹⁵⁸

Struktura dvoukomorového říšského sněmu byla koncipována podle zahraničních, konkrétně britských, zkušeností, které se projeví především ve zřízení horní komory. V nové rakouské horní komoře měli zasedat princové Rakouského domu starší 24 let, osoby doživotně jmenované panovníkem, jejichž počet nebyl stanoven a 150 senátorů volených velkostatkáři. Právní síla této horní komory se projevovala především v nutnosti souhlasu obou komor v případném procesu schvalování zákona. K přijetí rozhodnutí v horní komoře

¹⁵⁸ Balík, Stanislav a kol. 2003. *Politický systém českých zemí 1848 – 1989*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, str. 20 – 21.

byla potřeba nadpoloviční většina přítomných členů a k přijetí ústavních změn pak 2/3 většina přítomných v obou komorách.¹⁵⁹

Opravdový zlom v cestě za modelem parlamentní demokracie měl znamenat návrh kroměřížského ústavodárného sněmu, který vypracoval návrh ústavy pro Rakouské císařství. Tento návrh, ač nebyl nakonec realizovaný, přišel s některými přelomovými prvky moderní dělby moci. Kromě změny politického systému z absolutní na konstituční monarchii totiž počítal i s proměnou Říšského sněmu. Říšský sněm se podle této nerealizované úvahy měl skládat ze sněmovny lidu, reprezentovanou 360 poslanci volených podle určitých kritérií, a sněmovny zemí, která měla být tvořena zástupci zemských a krajských sněmů.¹⁶⁰ Jednalo se tedy o první myšlenku nearistokratické horní komory v českých zemích.

Po neúspěšném kroměřížském návrhu byla 4.3. 1849 přijata říšská ústava pro císařství rakouské, známá také jako březnová či Stadiónova¹⁶¹ ústava. V reálných důsledcích oktrojované ústavy bylo počítáno s dvoukomorovým Říšským sněmem, který byl tvořený Zemskou komorou a komorou Lidovou. Horní komora nesoucí název Zemská měla mít poloviční počet členů ve srovnání s Lidovou komorou a měla být volena částečně zemskými sněmy a částečně největšími přispěvateli do státní kasy v jednotlivých zemích monarchie. Pasivní volební právo do horní komory bylo stanoveno na 40 let.¹⁶² Ani tato ústava však nikdy nenabyla účinnosti a tak byla 31. prosince 1851 formálně zrušena.

26. února 1861 byl v Habsburské monarchii vydán únorový patent, známý také jako Schmerlingova¹⁶³ ústava. Jednalo se v podstatě o centralisticky pojatou ústavu, kde většina zákonodárné moci byla soustředěna v rukou císaře a jeho poradního orgánu říšské rady a zemské sněmy díky ní disponovaly pouze omezenými pravomocemi v mezích říšských zákonů.

¹⁵⁹ Balík, Stanislav a kol. 2003. *Politický systém českých zemí 1848 – 1989*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, str. 21.

¹⁶⁰ Tamtéž.

¹⁶¹ Pojmenována po ministrovi vnitra, hraběti Františku Stadiónovi.

¹⁶² Malý, Karel. 2003. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945. 3. přepracované vydání*. Praha: Linde, str. 219.

¹⁶³ Pojmenovaná po ministerském předsedovi Anton von Schmerlingovi.

Jádrem této ústavy byl zákon o říšském zastupitelstvu, který předpokládal vytvoření bikamerálního parlamentu. Dvoukomorovost rakouského císařství byla v tomto případě zastoupena Panskou sněmovnou a Poslaneckou sněmovnou. Panská sněmovna, která v podstatě plnila roli horní komory, byla obsazována na základě jmenování panovníka a její obsazení vycházelo z řad zletilých princů Rakouského domu, arcibiskupů, velkostatkářské šlechty a ostatních panovníkem jmenovaných členů.¹⁶⁴ Představa této horní komory v zásadě připomíná horní komoru stanovenou Pillersdorfovou ústavou z roku 1848. Účinnost Schmerlingovy ústavy byla pozastavena ztrátou funkce státního ministra Anton von Schmerlinga v roce 1865.

Prosincová ústava, schválena 21. prosince 1867, znamenala pro Habsburskou monarchii výrazný posun k modernímu politickému zřízení. Za první posun můžeme považovat fakt, že na jejím přijetí se podílel jak monarcha, tak parlament. Princip Prosincové ústavy vycházel z monarchické legitimacy a suverenity lidu. Mezi další její principy patří opravdové oddělení mocí, zavedení souboru základních práv a instituci ústavního soudnictví. Prosincová ústava, podobně jako některé její předchůdkyně, zavedla dvoukomorovou říšskou radu tvořenou Panskou a Poslaneckou sněmovnou. Panská sněmovna byla opět tvořena čtyřmi typy členů, kde první skupinou byli tzv. vrození členové, kteří představovali zletilé prince domu rakouského. Druhou skupinou byli dědiční členové z řad velkostatkářské aristokracie. Třetí skupinou byli členové z moci úřadu, mezi které patřili všichni arcibiskupové a ti biskupové, kteří disponovali knížecím titulem. A konečně čtvrtou a nejpočetnější skupinu tvořili členové do konce života, jež jmenoval panovník za zásluhy.¹⁶⁵

Do vzniku první Československé republiky byla schválena ještě jedna důležitá norma, která vstoupila v platnost v lednu 1907 pod názvem Beckova volební reforma. Tato norma se skládala ze čtyř oddělených zákonů. Důležitost této volební reformy spočívala zvláště v druhém zákonu, který se

¹⁶⁴ Balík, Stanislav a kol. 2003. *Politický systém českých zemí 1848 – 1989*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, str. 24.

¹⁶⁵ Tamtéž str. 27.

týkal horní komory a který omezil počet členů Panské sněmovny jmenovaných císařem.¹⁶⁶

5. 1. 2. První republika

S blížícím se koncem první světové války se i v českých zemích začalo uvažovat o vlastní reprezentaci, která by zastupovala český lid. Od vytvoření Českého zahraničního komitétu v Paříži, později přeměněného na Národní radu československou, přes vytvoření jednotného Českého svazu českých poslanců v říšské radě až k reorganizaci Národního výboru československého všechny tyto instituce byly vytvořeny se záměrem vlastní domácí reprezentace¹⁶⁷. Konečně i prohlášení Národního výboru československého odpovídá této tezi: *„Poslání Národního výboru československého je dáno příkazem doby: V soustavné práci shromažďovat, pořádat a vést všechny duševní, morální a hmotné síly v národě k dosažení toho, co je nejsvětějším, nezadatelným právem každého národa, a co nemůže být a nebude odpíráno také národu našemu: právo sebeurčení v samostatném, demokratickém státě československém s vlastní správou ve vlastním domě a pod vlastní svrchovanost.“*¹⁶⁸

Po rozpadu Rakouska-Uherska a vyhlášení Československé republiky 28. 10. 1918 se v přechodném období ustanovil právě Národní výbor československý (NVČ) jako jediný držitel moci zákonodárné a výkonné. Dne 14. 11. 1918 toto přechodné období skončilo a dle prozatímní ústavy bylo ustanoveno jednokomorové Revoluční Národní shromáždění, které plnilo funkci zákonodárného sboru¹⁶⁹. Revoluční Národní shromáždění bylo přes

¹⁶⁶ Balík, Stanislav a kol. 2003. *Politický systém českých zemí 1848 – 1989*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, str. 30.

¹⁶⁷ Český zahraniční komitét v Paříži byl založen 14. listopadu 1915. V únoru 1916 byl přeměněn na Národní radu československou. V listopadu 1916 byl vytvořen jednotný Český svaz českých poslanců v říšské radě. K reorganizaci Národního výboru československého došlo k 13. 7. 1918.

¹⁶⁸ Kárník, Zdeněk. 2000. *České země v éře první republiky. Díl první. Vznik, budování a zlatá éra republiky: 1918 – 1938*. Praha: Libri, str. 28 - 29.

¹⁶⁹ Zajímavostí je, že ani Národní výbor československý, ani Revoluční Národní shromáždění nebylo zvoleno lidem.

některé novelizace¹⁷⁰ Prozatímní ústavy postaveno před úkol vytvořit novou ústavu Československé republiky. Ke schválení nové československé ústavy došlo 29. února 1920.

Ústavní listina Československé republiky ze dne 29. února 1920 stanovuje ústředním ústavním orgánem Československé republiky dvoukomorový parlament, který nesl název Národní shromáždění. Národní shromáždění bylo tvořeno Poslaneckou sněmovnou, která měla 300 členů a Senátem, který měl členů 150. Pasivní volební právo do československého Senátu bylo omezeno věkem pětácti let a aktivní volební právo bylo přičteno všem bez rozdílu pohlaví, kterým bylo dnem voleb 26 let a vyhovují ostatním podmínkám zákona o složení a pravomoci Senátu¹⁷¹. Volební období Senátu bylo osmileté a volby do Senátu měly probíhat ve všeobecných, rovných, tajných a přímých volbách podle zásady poměrného zastoupení. V ústavě se také uvádí, že by se volby do Senátu měly konat v neděli. Mezi výrazné pravomoci Senátu patřilo například právo soudit na návrh Poslanecké sněmovny prezidenta pro velezradu a členy vlády pro porušení ústavních a jiných zákonů.¹⁷²

I přes jasné ustanovení pravomocí a volebního období v ústavě se Senát ČSR musel již od svého vzniku potýkat s řadou nepříjemností¹⁷³. První nepříjemností byla v podstatě samotná existence horní komory, protože již v době schvalování ústavy v roce 1920 byla otázka Senátu považována za jednu z nejspornějších záležitostí ústavního systému ČSR. Jak uvádí Eva Broklová, samotná diskuze o ustanovení horní komory byla v podstatě ukázkou řady protichůdných názorů. Původní návrh například počítal s tím, že dvě třetiny Senátu měly být voleny a zbývající počet by na návrh vlády jmenoval prezident. Tato zbývající část by pak byla tvořena zastoupením

¹⁷⁰ Konkrétně se jednalo o dvě novelizace obě se uskutečnily v průběhu roku 1919 a obzvláště druhá je zajímavá tím, že na popud prezidenta Masaryka byly rozšířeny kompetence prezidenta ČSR.

¹⁷¹ Pro zajímavost pasivní volební právo do Poslanecké sněmovny bylo 30 let a aktivní 21 let.

¹⁷² Viz. čl. 16 a čl. 67 Ústavního zákona 121/1920 Sb. volně přístupného na <http://www.pravnik.cz/uplna-zneni/uz-9.html> Náhled: 28. duben 2011.

¹⁷³ Silný odpor byl proti Senátu veden hlavně z klubu sociálně demokratických poslanců, kteří požadovali buď jednokomorový systém nebo stav, kdy bude Senát politicky nevýznamným činitelem. In: Broklová, Eva. 2001. „Senát třikrát v historii Československa a České republiky.“ In: *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Zdenka Mansfeldová. Praha : Sociologický ústav AV ČR, str. 6.

všech složek duchovního a hospodářského života. Dalším návrhem bylo, že by se zbývající část Senátu volila z řad veřejnoprávních organizací z oblasti zemědělství, obchodu a průmyslu, dělnických sdružení atp. Tyto požadavky však narážely na realitu, protože některé složky společnosti nebyly veřejnoprávně organizovány.¹⁷⁴ Neprošel ani požadavek na nerozpustitelnost Senátu, čehož později notně využíval prezident, který i přes ústavní záměr odlišného termínu voleb pro obě komory, často rozpustil Senát ještě před skončením jeho volebního období.¹⁷⁵

Senát první republiky měl tedy mnoho nepřátel a z povahy jeho funkcí v podstatě nezaručoval žádné speciální poslání. Jak uvádí Eva Broklová, jeho zrušení bránil pouze fakt, že by se kvůli tomu musela měnit ústava a že byl zaopatřujícím místem pro vysloužilé politiky.¹⁷⁶

5. 1. 3. Československá socialistická republika

Během okupace Čech a Moravy byl dvoukomorový ústřední ústavní orgán Československé republiky zrušen a své renesance se tak mohl dožít až v letech po kapitulaci Německa v druhé světové válce. První myšlenky na opětovné zavedení dvoukomorového systému přicházely už s Ústavním dekretem z roku 1944. Tento dekret sice počítal pouze s jednou komorou nicméně určitou rezervu pro druhou komoru nechával, a to hlavně pro slovenskou reprezentaci¹⁷⁷. K oficiálnímu založení druhé komory však

¹⁷⁴ Broklová, Eva. 2001. „Senát třikrát v historii Československa a České republiky.“ In: *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Zdenka Mansfeldová. Praha : Sociologický ústav AV ČR, str. 5 - 6.

¹⁷⁵ Hlavní motivací prezidenta k tomuto kroku byla snaha o synchronizaci termínu voleb mezi Senátem a Poslaneckou sněmovnou. Viz: Vodička, Karel a Cabada, Ladislav. 2007. *Politický systém České republiky. Historie a současnost. Druhé, aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: Portál, str. 34.

¹⁷⁶ Broklová, Eva. 2001. „Senát třikrát v historii Československa a České republiky.“ In: *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Zdenka Mansfeldová. Praha : Sociologický ústav AV ČR, str. 7.

¹⁷⁷ Zde mám na mysli Slovenskou národní radu, která vznikla v době slovenského národního povstání a do roku 1960 v podstatě zastávala funkci slovenského zákonodárného sboru.

nedošlo, především díky nelibosti většiny významných vládních a stranických politiků, kteří nepokládali horní komoru za potřebnou.¹⁷⁸

K znovuotevření otázky bikameralismu došlo až s ústavním zákonem o československé federaci z 27. října 1968. Tímto ústavním zákonem byla Československá socialistická republika přeměněna na federaci, kterou zastupovala Česká socialistická republika a Slovenská socialistická republika. Hlava tří tohoto ústavního zákona ustanovuje Federální shromáždění jako zákonodárný sbor federace, který se skládá ze dvou komor. Sněmovny lidu a Sněmovny národů. Vedle této struktury existovala ještě Česká národní rada a Slovenská národní rada, které plnily funkci samostatných parlamentů v České socialistické republice a Slovenské socialistické republice.¹⁷⁹

Tento model rozdělení Československé socialistické republiky znamenal zásadní zásah do charakteru státu a do stávající struktury nejvyšších státních orgánů. Sněmovna lidu a Sněmovna národů byly v podstatě rovnoprávné a k platnému usnesení Federálního shromáždění bylo potřeba souhlasu obou sněmoven. Federální shromáždění tak nenavázalo na vertikální uspořádání parlamentních komor předválečného Národního shromáždění. V případě, že se obě komory nedohodly na společném a shodném usnesení, byla v článku 44 ústavního zákona zakotvena tzv. dohodovací řízení. V procesu dohodovacího řízení bylo sporné usnesení řešeno společným výborem, který byl složen ze stejného počtu poslanců z obou sněmoven. Jestliže nedošli poslanci ani v tomto procesu ke shodnému usnesení, byl prezident oprávněn Federální shromáždění rozpustit před skončením jeho volebního období¹⁸⁰. K návrhu, který přijala jedna z komor se ta druhá musela vyjádřit nejdéle do tří měsíců, jinak byl návrh automaticky přijat. Volební období obou komor bylo stanoveno shodně na pět let a probíhalo v tomtéž volebním termínu.¹⁸¹

¹⁷⁸ Broklová, Eva. 2001. „Senát třikrát v historii Československa a České republiky.“ In: *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Zdenka Mansfeldová. Praha : Sociologický ústav AV ČR, str. 7.

¹⁷⁹ Čl. 29 a čl. 102 Ústavního zákona č. 143/1968 sb. volně dostupného na <http://www.koncelik.eu/ustavni-zakon-143-1968/>

¹⁸⁰ Federální shromáždění se tak v podstatě stalo případem tzv. dokonalého bikameralismu s čímž souhlasí i Ladislav Čabada In: Vodička, Karel a Čabada, Ladislav. 2007. *Politický systém České republiky. Historie a současnost. Druhé, aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: Portál, str. 97.

¹⁸¹ Čl. 44, čl. 30 a čl. 31 Ústavního zákona č. 143/1968 sb. volně dostupného na <http://www.koncelik.eu/ustavni-zakon-143-1968/>

Sněmovna lidu byla tvořena 200 poslanci volenými na celém území Československé socialistické republiky. Sněmovna národů byla tvořena 150 poslanci, z nichž bylo 75 voleno v České socialistické republice a 75 ve Slovenské socialistické republice. V praxi se toto dělení Sněmovny národů projevovalo například při schvalování důležitých zákonů, jako byly například ústavní zákony, otázky státního rozpočtu, hlasování o důvěře federální vládě atp. V takovém případě se postupovalo podle tzv. zásady zákazu majorizace, která předpokládala vedle 3/5 většiny v obou komorách Federálního shromáždění i 3/5 většinu poslanců zvolených v české, a obdobně i ve slovenské, části Sněmovny národů.

5. 1. 4. Česká a Slovenská Federativní republika

Během změny politického systému z vlády jedné strany na demokratický politický systém se ukázaly mnohé překážky ke klidnému ústavně právnímu vývoji, které se v socialistické republice nemohly projevit¹⁸². Po demokratizaci¹⁸³ ústavních institucí se však v komplikovaném¹⁸⁴ federálním zřízení začaly objevovat potíže. Zřejmě nejzásadnějším projevem fundamentálních institucionálních problémů nově vznikající republiky byla faktická nemožnost schválení kompletně nové ústavy. Krize akceschopnosti ústavních institucí se ještě prohloubila po demokratických volbách, které proběhly roku 1992 a které díky zákazu majorizace¹⁸⁵ de facto znamenaly zmrazení parlamentního procesu¹⁸⁶.

¹⁸² Jak ve své publikaci například uvádí Ladislav Cabada, tak faktická hegemonie komunistické strany v zásadě řídila veškerá ústavní ustanovení a federální instituce byly, vzhledem k tomuto řízení z jednoho centra, v podstatě nadbytečné. Dokladem tohoto tvrzení je například i nevyužití tzv. dohodovacího řízení, jako smířčího orgánu. Srov. Vodička, Karel a Cabada, Ladislav. 2007. *Politický systém České republiky. Historie a současnost. Druhé, aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: Portál, str. 97.

¹⁸³ Demokratizace se projevila především zákony, které měly ústavní instituce odideologizovat: zákon č. 183/1989 Sb. o volbě nových poslanců zákonodárných sborů, č. 135/ 1989 Sb. o vyřazení č. 4 ústavy ČSSR, který předpokládal vedoucí úlohu komunistické strany a také č. 46/1990 Sb. o institutu volného poslaneckého mandátu.

¹⁸⁴ Tato komplikovanost je vyjádřena především existencí dvou konstitutivních prvků. Na jedné straně Federálního shromáždění a na straně druhé systémem národních rad, jako domácích parlamentů.

¹⁸⁵ Viz výše.

¹⁸⁶ K tomuto tvrzení se přiklání i Karel Vodička In: Vodička, Karel a Cabada, Ladislav. 2007. *Politický systém České republiky. Historie a současnost. Druhé, aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: Portál, str. 136.

5. 1. 5. Vznik Parlamentu České republiky

Ústavním zákonem č. 1/1993 Sb. schváleným 16. prosince 1992 byly stanoveny základní ústavní instituce a právní pořádek v České republice, která vznikla jako svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát k 1.1. 1993. Jako jedinou zákonodárnou instituci v České republice ustanovila ústava ČR Parlament. Ústava zakotvuje Parlament jako instituci dvoukomorovou, složenou z Poslanecké sněmovny a Senátu. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky byla výrazem transformace České národní rady. Senát Parlamentu České republiky byl naproti tomu vytvořen za účelem stabilizace ústavního systému a případné korektivy dolní komory¹⁸⁷.

Poslanecká sněmovna má 200 poslanců, kteří jsou voleni na dobu čtyř let. Senát je tvořen 81 senátory, volených na šest let. Každé dva roky se volí jedna třetina senátorů. Volby do obou komor jsou konány třicet dnů před uplynutím aktuálního volebního období. Dalším parametrem voleb je zásada tajného hlasování na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Aktivní volební právo do obou komor je umožněno každému občanu České republiky, který v den voleb dosáhl věku 18 let.¹⁸⁸

Pasivní volební právo je do obou komor odlišné. Zatímco do horní komory je pasivní volební právo stanoveno na 40 let, v dolní komoře je za spodní hranici považován věk 21 let. Odlišná je u obou komor i metoda volby. Horní komora je volena podle zásady většinového systému. Dolní komora je volena podle zásady poměrného zastoupení. Důležitá je zásada, podle které nikdo nemůže být současně členem obou komor.¹⁸⁹

5. 2. Problematický proces uvedení Senátu v život

Myšlenka Senátu je v českém prostředí obsažena v programovém dokumentu *Cesta ke svobodné společnosti* Občanské demokratické aliance

¹⁸⁷ I když o motivacích ke vzniku Senátu se vedou spory. Viz. samostatná podkapitola.

¹⁸⁸ Srov. čl. 16, 17 a 18 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. volně dostupného na www.psp.cz/docs/laws/constitution.html

¹⁸⁹ Srov. čl. 18, 19 a 21 tamtéž.

(ODA) již v závěru roku 1989. Přesto se tato idea neprosadila a do rozpadu ČSFR se s dvoukomorovým modelem v ústavním systému ČR nepočítalo.¹⁹⁰ Přesto se bikamerální model v ústavním zákonu č. 1/1993 Sb. z 16. prosince 1992 objevil. Nicméně ani tento ústavní zákon s okamžitým zřízením horní komory nepočítal. Důkazem tohoto tvrzení je čl. 106, kde se uvádí, že: *Do doby zvolení Senátu podle Ústavy vykonává funkce Senátu Prozatímní Senát. Prozatímní Senát se ustaví způsobem, který stanoví ústavní zákon. Do nabytí účinnosti tohoto zákona vykonává funkce Senátu Poslanecká sněmovna.*¹⁹¹

Dalším problematickou pasáží v ústavním zákonu č. 1/1993 Sb. je tvrzení, že poslaneckou sněmovnu nelze rozpustit, dokud vykonává funkce Senátu Poslanecká sněmovna.¹⁹² V praxi toto ustanovení tedy znamenalo, že Poslanecká sněmovna nemohla být do roku 1996 rozpuštěna, čímž se de facto deformoval systém dělby moci. Poslanecká sněmovna se tímto rozhodnutím tvůrců ústavy stala hlavním držitelem politické moci, což bylo samozřejmě v rozporu s ostatními ustanoveními ústavního zákona č. 1/1993¹⁹³.

První volby do českého Senátu se konaly na podzim roku 1996. Bohužel čtyři roky faktické neexistence Senátu, byť ústavou ustanoveného, přispěly k nepřátelské atmosféře vedené vůči Senátu. Nešťastné zpochybňování smysluplnosti a potřebnosti horní komory, namísto řádné informovanosti o funkcích a pravomocích Senátu, formovalo negativní postoj veřejnosti k horní komoře ještě před tím, než Senát vůbec vznikl. Tato negativní kampaň se projevila již v prvním roce fungování Senátu, kdy se důvěra občanů v Senát pohybovala pod hranicí 20 % a zároveň přes 30 % dotázaných na otázku důvěry v Senát zvolilo odpověď „nevím“¹⁹⁴.

Nedobrý vztah veřejnosti k jedné ze dvou nejdůležitějších zákonodárných institucí u nás se samozřejmě projevila i na první volební

¹⁹⁰ Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 413.

¹⁹¹ Srov. čl. 106 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. volně dostupného na www.psp.cz/docs/laws/constitution.html

¹⁹² Tamtéž.

¹⁹³ Zde mám na mysli především ustanovení týkající se pravomocí dolní komory v hlavě dvě Ústavy ČR.

¹⁹⁴ Data z měření důvěry v politické instituce v ČR volně přístupné na <http://www.socioweb.cz/index.php?disp=teorie&shw=359&lst=115> Náhled: 28. duben 2011.

účasti do Senátu v roce 1996. V prvním kole přišlo k urnám podpořit svého kandidáta na senátora celkem 35 % oprávněných voličů, přičemž nejméně jich přišlo v Chomutově s procentuálním zastoupením na hranici 21 %. V druhém kole se voleb do Senátu zúčastnilo pouze 31 %.¹⁹⁵

Zajímavé jsou také názory veřejnosti týkající se Senátu. Že Senát je úřad pro jinde neumístitelné politiky odpovědělo 48 % dotázaných kladně. Ještě vyšší čísla vykazuje otázka na to, zda je Senát zbytečný a jedná se tak o zbytečně vynaložené náklady. Konkrétně se jednalo o 63 % kladně odpovídajících respondentů. S tezí o tom, že Senát posílí vliv regionů v politice nesouhlasilo 43 % dotázaných a 46 % si naopak myslí, že pouze posílí vliv politických stran. Na otázku, zda Senát potřebujeme k zachování demokracie odpovědělo 48 % dotázaných zamítavě.¹⁹⁶

5. 3. Důvody ke vzniku horní komory v České republice

Účelem této podkapitoly je uvést několik myšlenkových linií, které se věnují důvodům vzniku horní komory v České republice. Jedná se o důležitou pasáž práce obzvláště proto, že by mohla čtenáři načrtnout některý možný motivační scénář k ustanovení, veřejností nepřiliš akceptované, ústavní instituce.

Jedno z častých tvrzení o důvodu ustanovení horní komory v ústavním systému České republiky je motivováno pravomocemi, které byly Senátu ČR prisouzeny. Jiří Vyvadil například tvrdí, že Senát ČR byl vytvořen za účelem plnění funkce politické nebo právně politické záklopky možných politických změn. Tato myšlenka je v zásadě správná a v podstatě vystihuje jednu ze základních funkcí Senátu, tedy jeho nerozpustitelnost a korektivu Poslanecké sněmovny. V kontextu přítomnosti antisystémových stran se zdá i jinak amorální předpoklad, který k ustanovení horní komory vedl, v podstatě

¹⁹⁵ Volební účast ve volbách do Senátu v roce 1996 volně přístupná na <http://www.volby.cz/pls/senat/se31?xjazyk=CZ&xdatum=19961116&xv=0> Náhled: 28. duben 2011.

¹⁹⁶ Viz výzkum názorů v době prvních voleb do Senátu in: Lebeda, Tomáš a kol. 2009. *První volby do Senátu. Analýza voleb do Senátu Parlamentu České republiky v roce 1996*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, str. 19.

pochopitelný. Myslím tím především tvrzení, že hlavní motivací pro ustanovení horní komory vycházelo z předpokladu, že*přijde doba, možná, že přijde, nedej bože, doba, kdy prostě bude jiná vláda a nebude to vláda naše.*¹⁹⁷

Vladimíra Dvořáková a Jiří Kunc zase uvádějí, že původní myšlenka na vytvoření horní komory počítala s tím, že Senát bude hrát výchovnou roli ve společnosti ..“*mnozí z autorů myšlenky dvoukomorového parlamentu v naší zemi, mezi něž patřili hlavně Daniel Kroupa a předseda parlamentní komise pro přípravu Ústavy Tomáš Ježek, měli původně velmi zřetelnou představu o specializaci této horní komory. Měla se zabývat soukromým právem a pravidly správného chování, zatímco Sněmovně by zůstalo právo veřejné.*“¹⁹⁸ Motivací této myšlenky byla Hayekova představa druhého zákonodárského shromáždění, které by kodifikovalo pravidla morální, daňové, bezpečnostní a pravidla pro udržování funkce státu.¹⁹⁹

Další vysvětlení ke vzniku horní komory u nás přináší bývalý senátor Jiří Žák, který na svých internetových stránkách tvrdí, že Ústava ČR z roku 1992 byla motivována prvorepublikovou ústavní listinou z roku 1920²⁰⁰, ve které byl Senát samozřejmou složkou parlamentního systému první republiky.²⁰¹ S tímto tvrzením souhlasí i předseda České národní rady a Poslanecké sněmovny ČR v letech 1992 – 1996 Milan Uhde, který dodává, že členové poslanecké komise pro přípravu ústavního zákona pokládali prvorepublikový Senát za příklad instituce se stabilizační funkcí a její restituce se tedy zdála být žádoucí.²⁰²

¹⁹⁷ Vyvadil, Jiří. „Poznámky k filosofickému pojetí Senátu.“ In: *Senát v České republice – proč a jaký?* Ed. Jan Kysela. Praha: Kancelář Senátu, str. 14.

¹⁹⁸ Dvořáková, Vladimíra a Kunc, Jiří. 1999. „Senát? Ano!“ In: *Senát v České republice – proč a jaký?* Ed. Jan Kysela. Praha: Kancelář Senátu, str. 43.

¹⁹⁹ Ostatně i název referátu Tomáše Ježka v ústavní sekci konference o ideji české státnosti, s názvem Hayekovská inspirace v nové české ústavě, napovídalo o původu této myšlenky. Je také třeba vyjádřit názor například Jana Kysely, že takovéto pochopení Hayeka není úplně správné a už vůbec ne realizovatelné. Viz: Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 418.

²⁰⁰ Tato podobnost je například patrná ze struktury obou ústav, kde je jasně patrná inspirace v dělení na hlavu druhou Moc zákonodárnou, hlavu třetí Moc výkonnou a hlavu čtvrtou Moc soudní. V soudobých ústavách se totiž jedná o strukturu již překonanou. In: Gerloch, Aleš. 1994. „Princip dělby moci a Ústava České republiky.“ *Politologická revue*, č. 2, str. 25.

²⁰¹ Srov. http://www.jirizak.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=32:dvoukomorovy-parlament-a-regiony&catid=5:prace-v-senatu&Itemid=3 Náhled: 28. duben 2011.

²⁰² Srov. Uhde, Milan. 2006. „Senát jubuluje.“ In: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustanovení Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, str. 48.

Uhde přichází ještě s jedním motivem k ustanovení horní komory v ústavním systému ČR, a to méně vznešeným. Konkrétně se jednalo o účelovou pohnutku související s blížícím se koncem Federálního shromáždění. Uhde tvrdí, že zřetelným podnětem pro uzákonění Senátu bylo vytvořit příležitost pro poslance zanikajícího Federálního shromáždění, kteří by se mohli stát prvními senátory, a to až do vypsání a provedení řádných voleb.²⁰³ Podobný názor zastává i Zdeněk Jičínský, který tento podnět legitimizuje. Připomíná, že ústavní proměna České národní rady na Poslaneckou sněmovnu jako jediný parlamentní sbor znamenala pro většinu vedoucích politických osobností zvolených v létě za poslance Federálního shromáždění v podstatě cestu mimo parlamentní scénu. Problém spočíval v tom, že mimo vysokou politiku se dostali hlavně vůdčí osobnosti jednotlivých stran mezi které patřili například předseda ČSSD Miloš Zeman, předseda KSČM Miroslav Grebeníček, předseda ODS Václav Klaus²⁰⁴ či předseda KDU-ČSL Josef Lux. Skutečnost, že většina předsedů hlavních politických stran neměla statut zákonodárce byla závažná především proto, že *...politika je sice kolektivní záležitostí, především politických stran a jejich klubů v parlamentu, ale pokud v ní chybí výrazné osobnosti, ztrácí parlamentní jednání úroveň.*²⁰⁵

Posledním možným důvodem, který měl vést k vytvoření Senátu byla myšlenka horní komory, jako reprezentanta jednotlivých regionů. Kysela uvádí, že tato koncepce byla blízká zástupcům Levého bloku, Hnutí za samosprávnou demokracii – Společnosti pro Moravu a Slezsko a v jisté míře také Liberální sociální unii. Předpokládaným modelem regionální horní komory mohla být například volba senátora v relativně malých jednomandátových obvodech, které by zaručily úzký vztah mezi senátorem a regionem nebo blíže nespécifikovaný požadavek rovného zastoupení regionů. Další možnost regionální horní komory byla viděna například ve volbě senátorů krajskými

²⁰³ Uhde, Milan. 2006. „Senát jubiluje.“ In: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustanovení Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, str. 48.

²⁰⁴ Na druhou stranu Václav Klaus nebyl zrovna tím, kdo by chtěl této případné možnosti využít nebo ji dokonce podporoval. Za prvé neměl k tomu důvod, protože zastával funkci předsedy vlády a za druhé je znám výrok tohoto bývalého předního politika ODS o tom, že Senát vstoupil do ústavy jedině díky jeho tehdejší zaneprázdněnosti slovenskými věcmi. Srov. Broklová, Eva. 2001. „Senát třikrát v historii Československa a České republiky.“ In: *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Zdenka Mansfeldová. Praha: Sociologický ústav AV ČR, str. 8.

²⁰⁵ Jičínský, Zdeněk. 2010. „Doslov.“ In: *Česká parlamentní kultura*. Ed. Jan Winter. Praha: Auditorium, str. 411.

zastupitelstvy. Myšlenka Senátu jako obhájce zájmů regionů či zemí nebyla však většinou poslanecké komise pro přípravu ústavního zákona akceptována.²⁰⁶

5. 4. Politická reprezentace v Senátu

Dříve než se budeme zabývat politickou reprezentací v Senátu Parlamentu ČR, musíme si objasnit volební systém horní komory v České republice. Jak už bylo uvedeno dříve volby do Senátu ČR se konají na základě tajného hlasování při dodržení všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Aktivně volit svého kandidáta do Senátu může každý občan ČR splňující předem stanovená kritéria, mezi něž patří dosažení plnoletosti v den voleb a způsobilost k právním . K tomu, aby se občan mohl nechat zvolit, musí splňovat podmínku dosažení 40 let v době voleb. Při samotné volbě vybírají voliči z kandidátů, které navrhnou různé politické strany nebo z kandidátů nezávislých. Kandidát, který získá více než 50 % hlasů, je zvolen senátorem. Pokud žádný kandidát tuto podmínku nesplní, koná se druhé kolo voleb šestý den po ukončení hlasování, kam postupují dva kandidáti s nejvyšším počtem hlasů. Vítězem druhého kola se stává kandidát, který získá více hlasů.²⁰⁷ Jedná se tedy o většinový volební systém, konkrétně o volební systém absolutní většiny s uzavřeným systémem.

Volby do Senátu probíhají v 81 jednomandátových obvodech. Počínaje prvním rokem voleb do Senátu se vždy po dvou letech konají další volby v jedné třetině obvodů. Řádné senátní volby se konají vždy na podzim a první kolo každých druhých voleb²⁰⁸ se koná společně s volbami do zastupitelstev obcí. První kolo ostatních voleb²⁰⁹ se koná s volbami do zastupitelstev krajů. Výjimkou jsou tzv. doplňovací volby, které se konají, pokud v průběhu volebního období mandát senátora zanikl a do skončení volebního období

²⁰⁶ Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 419.

²⁰⁷ Srov. Klíma, Karel. 2004. *Ústavní právo. 2. rozšířené vydání*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, str. 391.

²⁰⁸ Jedná se o volby 1998, 2002, 2006, 2010 a dále ve čtyřletém cyklu.

²⁰⁹ Zde se jedná o volby v letech 200, 2004, 2008, 2012 a dále ve čtyřletém cyklu.

zbývá více než jeden rok²¹⁰. Volby do Senátu vyhlašuje prezident České republiky nejpozději 90 dnů před jejich konáním²¹¹.

Mandát senátora je stanoven na šest let, výjimkou jsou první volby konané v roce 1996, kdy jedna třetina senátorů byla zvolena na 2 roky, třetina na 4 roky a poslední třetina právě na 6 let.²¹²

První kolo voleb do Senátu Parlamentu ČR proběhlo 15. a 16. listopadu 1996. Počet kandidátů na post senátora byl v tomto kole voleb nejvyšší v historii²¹³ a tvořilo ho 568 uchazečů. Na jednu třetinu obvodů připadal průměrný počet 189 kandidátů, což bylo více než ve třech následujících volbách za sebou²¹⁴, ale na druhou stranu výrazně méně než v posledních volbách do Senátu, kterých se účastnilo 227 kandidátů²¹⁵.

Co se týče stranické příslušnosti, tak největší počet nominovaných v prvních volbách do Senátu měla Komunistická strana Čech a Moravy s počtem 81 kandidátů, kterou následovala Občanská demokratická strana s 80 kandidáty a Česká strana sociálně demokratická se 79 kandidáty. Ostatní strany postavily menší kandidátky a neúčastnily se voleb ve všech volebních obvodech.²¹⁶

V samotných volbách uspěli již v prvním kole čtyři kandidáti²¹⁷ a zbylých 77 muselo do kola druhého. Co se týče stranické příslušnosti, tak první kolo voleb zcela ovládli kandidáti za Občanskou demokratickou stranu, kteří

²¹⁰ Doplnovací volby do Senátu Parlamentu České republiky se od jeho vzniku konaly v letech 1999, 2003, 2004, 2007 a naposledy v březnu roku 2011. Viz: <http://www.volby.cz/>. Náhled: 28. duben 2011.

²¹¹ Srov. volební zákon č. 247/1995 Sb. volně přístupný na

http://www.senat.cz/volby/index.php?ke_dni=10.04.2011&O=8 Náhled: 28. duben 2011.

²¹² Srov. http://www.senat.cz/volby/jsv.php?ke_dni=10.04.2011&O=8 Náhled: 28. duben 2011.

²¹³ Tento jev je samozřejmě způsoben hlavně tím, že se jednalo o první volby do Senátu a proto se volby konaly do všech volebních obvodů na jednou. Celkový počet kandidátů v následujících volbách je samozřejmě ovlivněn faktem, že se v nich volila na příště pouze jedna třetina senátorských postů.

²¹⁴ Srov. Lebeda, Tomáš a kol. 2009. *První volby do Senátu. Analýza voleb do Senátu Parlamentu České republiky v roce 1996*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, str. 20.

²¹⁵ Viz: <http://www.volby.cz/pls/senat/se1111?xjazyk=CZ&xdatum=20101015&xv=1&xt=2> Náhled: 28. duben 2011.

²¹⁶ Srov. Tabulka In: Lebeda, Tomáš a kol. 2009. *První volby do Senátu. Analýza voleb do Senátu Parlamentu České republiky v roce 1996*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, str. 21.

²¹⁷ Konkrétně se jednalo o Jan Koukala z ODS s počtem 54,13 % hlasů, Vladimír Zeman z ODS, který získal 53,79 % hlasů, dále Milan Kondr z ODS se ziskem 50,84 % hlasů a posledním kdo nemusel do druhého kola byl Jan Zahradníček z KDU – ČSL se ziskem 50,06 % hlasů. In: Lebeda, Tomáš a kol. 2009. *První volby do Senátu. Analýza voleb do Senátu Parlamentu České republiky v roce 1996*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, str. 30.

dominovali s 95 % podílem na vítězství. Ze druhého místa nejčastěji postupovali do druhého kola senátních voleb kandidáti České strany sociálně demokratické s podílem 48 %. Ve druhém kole se tato dominance nepotvrdila a celkové stranické výsledky voleb byly následující: ODS získala 32 senátorů, ČSSD dosáhla na 25 senátorských postů, KDU-ČSL měla být v Senátu ČR reprezentována 13 senátory, KSČM získala 2 senátory, ODA získala 7 senátorských postů a DEU s NK získaly po jednom senátorovi.²¹⁸

Poslední řádné volby do Senátu Parlamentu ČR proběhnuvší v roce 2010 vykazaly následující výsledky: ČSSD získala 12 senátorských postů, ODS obhájila 8 mandátů, Koalice STAN a TOP 09 získala 2 mandáty, Severočeši.cz získaly 2 senátorské posty, KDU – ČSL získala 2 mandáty a Nezaníci dosáhly na jeden senátorský post.²¹⁹

Celkově tedy rozložení politických sil v Senátu Parlamentu České republiky, i po poslední mimořádně volbě z března 2011, vypadá následovně: ČSSD má v Senátu podporu 41 senátorů, ODS disponuje 25 senátorskými mandáty, KDU-ČSL je v Senátu zastoupena 6 senátory, KSČM s koalicí TOP 09 a STAN společně se stranou Severočeši.cz mají po 2 senátorských mandátech a následující strany disponují 1 senátorský mandát: Strana pro otevřenou společnost, Starostové a nezávislí a Nezaníci.²²⁰

5. 5. Horní komora z hlediska pravomocí

Při studiu pravomocí horní komory v ústavním systému České republiky se musíme v první řadě zabývat funkcí, kterou má Senát vykonávat. Z tohoto hlediska rozlišujeme v zásadě dvě funkce²²¹. Jedná se o funkci stabilizační ve

²¹⁸ Viz. tabulky v Lebeda, Tomáš a kol. 2009. *První volby do Senátu. Analýza voleb do Senátu Parlamentu České republiky v roce 1996*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, str. 30 - 33.

²¹⁹ Srov. <http://www.volby.cz/pls/senat/se1111?xjazyk=CZ&xdatum=20101015&xv=7&xt=1> Náhled: 28. duben 2011.

²²⁰ Srov. <http://www.volby.cz/pls/senat/se1213?xjazyk=CZ&xdatum=0&xv=2> Náhled: 28. duben 2011.

²²¹ V zásadě bychom mohli uvést funkce tři, k uvedeným bychom přidali ještě funkci reprezentační. Podle mého názoru se však v případě českého Senátu o reprezentační funkci nemůžeme bavit, protože Senát v ČR oficiálně nereprezentuje svou faktickou existencí ani regiony, ani nikoho jiného.

smyslu stabilizátora ústavního systému a funkci korektivní, ve smyslu korektivy dolní komory.

Stabilizační funkce horní komory je umožněna hlavně charakterem volby do Senátu, která spočívá v obměně jedné třetiny senátorů během každých dvou let. Petr Pithart v tomto způsobu volby vidí jasný důkaz převahy momentu kontinuity nad momentem změny. *Senát se tak stává pojistkou proti vrtkavostem a pošetilostem politického života, v němž hraje roli náhlé zklamání a rozčilení jako živná půda pro populistické spasitele.*²²²

Korektiva Senátu jako funkce opravná je vůči Poslanecké sněmovně funkce mnohem slabší, což je dáno především tím, že definitivní rozhodnutí spadá do konečné kompetence právě Poslanecké sněmovny. Dolní komora tak v zákonodárné působnosti plní funkci nadřazenou Senátu, přičemž ale současně přejímá zodpovědnost. Nutno podotknout, že původní záměr korektivy Senátu byl jiný. Podle Jindřišky Syllové měl mít původně Senát na starosti plánovanou kontrolu velkých legislativních akcí a ne *běžnou kontrolu zákonů, které už stejně byly mnohokrát probrány v Poslanecké sněmovně.*²²³

Na základě těchto funkcí vykonává senát své pravomoci, které se pokusím představit v následujícím textu a které dělím na společnou a rovnocennou pravomoc parlamentu, tedy takovou pravomoc, kde Senát společně s Poslaneckou sněmovnou mají stejné postavení a žádná ze stran nemůže přehlasovat druhou. Dále na společnou nerovnocennou pravomoc parlamentu. V těchto pravomocech není postavení obou komor Parlamentu rovnocenné a jedna komora se může uchýlit k přehlasování druhé komory. A konečně samostatnou působnost Senátu.

²²² Pithart, Petr. 1999. „Senát jako stabilizující prvek politického systému.“ In: *Senát v České republice – proč a jaký?* Ed. Jan Kysela. Praha: Kancelář Senátu, str. 12.

²²³ Syllová, Jindřiška. 1999. „Senát jako strážce stability ústavy.“ In: *Senát v České republice – proč a jaký?* Ed. Jan Kysela. Praha: Kancelář Senátu, str. 31.

5. 5. 1. Rovnocenná pravomoc Parlamentu ČR

Do rovnocenné pravomoci Parlamentu ČR patří volba prezidenta republiky. Jedná se o pravomoc vyplývající z čl. 54/2 Ústavy ČR. V čl. 58 Ústavy ČR je mechanismus volby prezidenta ČR popsán a Senát v tomto mechanismu hraje následující roli: V odstavci 2 čl. 58 je stanovena podmínka v podobě nadpoloviční většiny hlasů všech senátorů pro úspěšné zvolení prezidenta. Odstavec 4 stanovuje, že v případě nezvolení prezidenta v prvním kole, nastává kole druhé, do kterého postupuje kandidát s nejvyšším počtem hlasů v Senátu²²⁴. Odstavec 6 popisuje, že ve druhém kole je zvolen ten kandidát, který získá nadpoloviční většinu hlasů přítomných poslanců a nadpoloviční většinu hlasů přítomných senátorů. V odstavci 7 je popsáno případné třetí kolo volby prezidenta, které pro úspěšné zvolení prezidenta ČR počítá s nadpoloviční většinou hlasů přítomných poslanců i senátorů. S prezidentem souvisí i další pravomoc spadající do společné kompetence, a to usnesení obou komor o skutečnosti, že prezident republiky nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad. Zde se jedná o čl. 66 Ústavy ČR.²²⁵

Do rovnocenné pravomoci Parlamentu ČR dále spadá vyhlášení válečného stavu a souhlas s vysláním ozbrojených sil mimo území České republiky. Tyto skutečnosti vyžadují souhlas obou komor²²⁶ a jsou uvedeny v čl. 39 a čl. 43. V čl. 39 je ještě stanovena podmínka společného souhlasu komor v případě pobytu cizích vojsk na území České republiky.²²⁷

Ve společné kompetenci obou komor Parlamentu ČR je dále schvalování mezinárodních smluv o lidských právech. Tyto skutečnosti jsou uvedeny v čl. 10, čl. 39 a čl. 49 Ústavy ČR, přičemž v čl. 39/4 je stanovena klauzule třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů ke schválení mezinárodní smlouvy o lidských právech. Stejný článek

²²⁴ Společně s kandidátem, který získá nejvyšší počet hlasů v Poslanecké sněmovně. Srov. čl. 58 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. volně dostupného na www.psp.cz/docs/laws/constitution.html Náhled: 28. duben 2011.

²²⁵ Srov. ústavní zákon č. 1/1993 Sb. volně dostupný na www.psp.cz/docs/laws/constitution.html Náhled: 28. duben 2011.

²²⁶ Dle odstavce 1 čl. 39 jsou komory způsobilé se usnášet za přítomnosti alespoň jedné třetiny svých členů a odstavec 2 čl. 39 stanoví, že k přijetí usnesení komor je zapotřebí nadpoloviční většiny přítomných poslanců nebo senátorů, nestanoví-li ústava jinak. Srov. ústavní zákon č. 1/1993 Sb. volně dostupný na www.psp.cz/docs/laws/constitution.html Náhled: 28. duben 2011.

²²⁷ Tamtéž.

Ústavy, tedy 39/4, hovoří o přijímání ústavních zákonů. Tato ústavodárná funkce parlamentu ČR vyžaduje stejnou podporu jako předchozí pravomoc počítající s třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů.²²⁸

Poslední výraz rovnocenné moci parlamentu se týká čl. 40 Ústavy ČR, který řeší přijetí volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu.²²⁹

5. 5. 2. Pravomoc Parlamentu ČR v nerovnováze

Nejzřetelnější a zároveň nejdůležitější pravomocí, která spadá do působnosti horní a dolní komory je zákonodárná moc. Právě tato pravomoc spadá do legislativně-korektivní funkce Senátu. V čl. 46 Ústavy ČR je ustanoveno, že Senát projedná návrh zákona, který mu byl postoupen Poslaneckou sněmovnou, a to v termínu třiceti dnů od jeho postoupení. Pokud by termín třiceti dnů nebyl dodržen, tak je návrh automaticky přijat. Pokud se Senát rozhodne zákon projednat, tak může svým usnesením návrh zákona schválit, zamítnout nebo vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy.²³⁰

V případě zamítavého stanoviska Senátu vůči navrhovanému zákonu musí, podle čl. 47 Ústavy, Poslanecká sněmovna o tomto návrhu opět hlasovat. Pro přijetí návrhu zákona stačí v takovém případě Poslanecké sněmovně kladné vyjádření nadpoloviční většiny všech poslanců. Jestliže Senát návrh zákona vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, hlasuje o něm Poslanecká sněmovna ve znění schváleném Senátem. Poslanecká sněmovna v takovém případě může návrh zákona s pozměňovacími prvky přijmout a zákon tak nabývá své účinnosti nebo jej Poslanecká sněmovna neschválí a v tom případě hlasuje znovu o návrhu

²²⁸ Srov. ústavní zákon č. 1/1993 Sb. volně dostupný na www.psp.cz/docs/laws/constitution.html Náhled: 28. duben 2011.

²²⁹ Tamtéž.

²³⁰ Tamtéž.

zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátem. Pro přijetí návrhu zákona musí v takovém případě hlasovat nadpoloviční většina všech poslanců.²³¹

Podobným schvalovacím procesem jako návrhy zákonů musí, podle čl. 49 Ústavy, projít i schvalování mezinárodních smluv, které vyžadují souhlas Parlamentu.

Čl. 42 Ústavy ČR vylučuje horní komoru z jednání o státním rozpočtu a návrhu státního závěrečného účtu, který podává vláda. Tyto návrhy projednává na veřejné schůzi a usnáší se o nich pouze Poslanecká sněmovna.²³²

5. 5. 3. Samostatná působnost Senátu ČR

Samostatná působnost Senátu ČR je vedena především směrem k Ústavnímu soudu. Konkrétně se jedná o souhlas ke jmenování soudců Ústavního soudu prezidentem republiky. Tato pravomoc je v Ústavě vedena pod čl. 84/2. Dále Senát dle čl. 86/1,2 Ústavy musí souhlasit s trestním stíháním soudců Ústavního soudu. Pokud Senát takovýto souhlas nevydá, je trestní stíhání navždy vyloučeno.²³³

Senát také podává ústavní žalobu na prezidenta republiky pro velezradu. Tato samostatná působnost Senátu je v Ústavě vedena pod čl. 65/2.²³⁴

V případě rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky²³⁵ je Senát oprávněn přijímat na návrh vlády zákonná opatření ve věcech, která nesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. V čl. 33, který se této pravomoci Senátu týká, je však stanoveno, že Senátu nepřísluší přijímat

²³¹ Srov. ústavní zákon č. 1/1993 Sb. volně dostupný na www.psp.cz/docs/laws/constitution.html Náhled: 28. duben 2011.

²³² Čl. 42/1,2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. volně dostupného na www.psp.cz/docs/laws/constitution.html Náhled: 28. duben 2011.

²³³ Tamtéž.

²³⁴ Tamtéž.

²³⁵ K rozpuštění Poslanecké sněmovny může dojít na základě důvodů uvedených v čl. 35 Ústavy ČR In: ústavní zákon č. 1/1993 Sb. volně dostupný na www.psp.cz/docs/laws/constitution.html Náhled: 28. duben 2011.

zákonné opatření ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv o lidských právech a mezinárodních svobodách. V čl. 33/5 se dále uvádí, že zákonná opatření schválené Senátem musí být schválené také Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi.²³⁶

Další oblasti ve kterých má Senát samostatnou působnost, se týkají jeho samotného. V této souvislosti mluvíme o zřizování senátních výborů a komisí (čl. 31) a o volbě a odvolání předsedy a místopředsedy Senátu (čl. 29).²³⁷

5. 6. Vztah horní a dolní komory

Vztah horní a dolní komory je do velké míry dán hlavně funkcemi a pravomocemi, které obě komory v ústavním systému plní. Z funkčního hlediska by se dal tento vztah charakterizovat třemi způsoby popsány v předešlých kapitolách. Jedná se o rovnocenný vztah, nerovnocenný vztah a situace, kdy každá z komor vykonává vlastní působnost. Je zbytečné zde znovu popisovat tyto vztahy a proto se v této kapitole soustředíme na další možný aspekt vztahů mezi horní a dolní komorou v České republice.

Nad rámec klasických funkcí a pravomocí, které ovlivňují vztah obou komor v parlamentním systému ČR, jdou funkce politické, jež ovlivňují nejen vztah mezi dolní a horní komorou, ale také vztah mezi jednotlivou komorou a jinými subjekty ústavního systému ČR. Dolní komora při výkonu politické funkce vykonává dohled na vládu a vláda je jí politicky odpovědná. Tato odpovědnost je dána především možností Poslanecké sněmovny pomocí hlasování o důvěře kdykoli vládu donutit k odchodu. Senát naproti tomu vůči vládě žádné přímé vazby nemá, i když nepřímo může pomocí legislativního procesu ovlivňovat realizaci vládních záměrů²³⁸. Na druhou stranu jiné ústavní

²³⁶ čl. 33 Ústavy ČR In: ústavní zákon č. 1/1993 Sb. volně dostupný na www.psp.cz/docs/laws/constitution.html Náhled: 28. duben 2011.

²³⁷ čl. 29 a čl. 31 Ústavy ČR In: ústavní zákon č. 1/1993 Sb. volně dostupný na www.psp.cz/docs/laws/constitution.html Náhled: 28. duben 2011.

²³⁸ Zde je myšleno Senát jako instituce, pokud je například představitel Senátu zároveň členem vlády, tak ji samozřejmě ovlivňovat může.

instituce teoretickou přímou odpovědnost vůči Senátu vykazují. Jedná se o vztah Senátu vůči prezidentovi republiky a Ústavnímu soudu. Jak víme z předchozích kapitol, Senát má vůči těmto dvěma institucím dvě zásadní práva. Jedná se o možnost podání ústavní žaloby na prezidenta republiky pro velezradu a možnost vydání souhlasu s trestním stíháním soudců Ústavního soudu. V této rovině však nejde o politickou odpovědnost vůči Senátu nýbrž spíše o trestně právní odpovědnost vůči zákonům České republiky, které může horní komora na zmíněných ústavních institucích vymáhat.

V teoretické rovině však určitá politická vazba mezi Senátem a Poslaneckou sněmovnou existuje. Tento vztah může být chápán jako projev nadřazenosti jedné komor nad druhou. Jedná se o problematiku tzv. stykového zákona. Stykový zákon je zákonem o *zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek*²³⁹. Jedná se však o jeden z institutů, který je uveden v Ústavě a není reálně vykonáván. Důležitost neexistence stykového zákona se přitom v praxi ukázala například při poslední prezidentské volbě v České republice. V roce 2008 se při volbě prezidenta projednávalo, zda se bude hlava státu volit veřejně zdvižením ruky, anebo tajně pomocí hlasovacích lístků a volební urny. I přes snahu většiny senátorů o volbu tajnou si Poslanecká sněmovna odhlasovala volbu veřejnou²⁴⁰. Prezidentská volba tak ukázala, že společná schůze obou komor parlamentu je v přímé kompetenci dolní komory. Vzhledem k tomu, že i přes opakované návrhy Senátu, nebyl stykový zákon dodnes schválen, je na místě uvažovat o reálné politické nadřazenosti Poslanecké sněmovny.

5. 7. Předpokládaná budoucnost horní komory

Budoucnost horní komory v České republice není nic, co by se dalo bez problému predikovat. Nicméně jisté náznaky tu jsou. Za prvé, souhlasím

²³⁹ Čl. 40 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. volně dostupného na www.psp.cz/docs/laws/constitution.html Náhled: 28. duben 2011.

²⁴⁰ Srov. vyjádření tehdejšího předsedy Senátu Přemysla Sobotky dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/souhrn-vyznamnych-legislativnich-udalosti-3132008-642008-54023.html> Náhled: 28. duben 2011.

s tvrzením Petrem Justa, který z pragmatického důvodu zrušení Senátu nepředpokládá. Ke zrušení Senátu by totiž musela vyslovit souhlas i třípětinová většina přítomných senátorů²⁴¹.

Za druhé, zvláště dnes je v České republice patrná krize soudobé demokracie a hlavně krize demokratického zastupitelského systému. Nechci zde přemítat o důvodech této krize, zda je to následek rozvoje a komercializace masových médií, které politiku zprostředkovávají přes manipulované skandální případy²⁴² nebo zda je problém někde jinde. Nicméně je z posledních let zřejmé, že morální a lidský potenciál, který nabízí dolní a bohužel i horní komora je ve vážném úpadku²⁴³. A právě v tomto vidím šanci pro Senát, který sice nijak nepřesvědčí veřejnost o svém vkladu pro společnost, ale minimálně nebude v celospolečenském úpadku tolik vidět.²⁴⁴

Za třetí, slabá a nevýrazná ústavní síla horní komory v České republice jí paradoxně dává výraznou šanci přežít i v budoucnu. A nic na tom nemění ani fakt, že řada zákonů předkládaných Senátu ČR, putuje zpět do Poslanecké sněmovny s pozměňovacími návrhy²⁴⁵. Ostatně například problematika tzv. stykového zákona, která byla v jedné z předcházejících kapitol zmíněna, dostatečně ukazuje na sílu Senátu v ústavním pořádku ČR.

Za čtvrté, abych nevyužíval jen břitké názory na realitu a předpokládanou budoucnost, musím hodnotit kladně, že se díky zahraničnímu odboru Senátu povedlo v roce 2010 připravit 52 zahraničních návštěv, které mohou být z ekonomického hlediska pro českou podnikatelskou sféru a

²⁴¹ Just, Petr. 2006. „Senát v roce 10.“. In: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*. Sborník příspěvků k 10. výročí ustanovení Senátu Parlamentu České republiky. Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, str. 153.

²⁴² S tímto názorem například v pasáži Neduhy dnešní parlamentní demokracie souhlasí Jana Reschová. In: Reschová, Jana. 2001. „Jak dotvořit Senát?“ In: *Senát v České republice – proč a jaký?* Ed. Jan Kysela. Praha: Kancelář Senátu, str. 25.

²⁴³ Viz. celá řada kontinuálních afér vysokých představitelů v minulosti či v současnosti působících v Parlamentu ČR.

²⁴⁴ I když jsem si samozřejmě vědom argumentů o tom, že parlament obecně, je svou podstatou určen k tomu, aby byl neustálým zdrojem nespokojenosti občanů a předmětem jeho trvalé kritiky, jak působivě referuje Lubomír Brokl in: Brokl, Lubomír. 2001. „Argumenty pro Senát a proti Senátu ve světle empirického výzkumu.“ In: *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Zdenka Mansfeldová. Praha: Sociologický ústav AV ČR, str. 11.

²⁴⁵ Ostatně z 65 návrhů zákonů postoupených Senátu z Poslanecké sněmovny jich 47 Senát schválil, 5 zamítl a 7 vrátil s pozměňovacími návrhy. Z těchto čísel je zřejmé, že drtivá většina návrhů projde bez sebemenších problémů. Viz: <http://www.senat.cz/kancelar/zpravy/2010/index.php#kap3> Náhled: 28. duben 2011.

ostatně pro celý Český stát do budoucna prospěšné. Dále vnímám jako pozitivum 177 akcí včetně 7 výstav pořádaných senátním Odborem vnějších vztahů a služeb Senátu a i jiné marketingové akce horní komory.²⁴⁶

Závěrem lze tedy říci o budoucnosti Senátu v České republice zhruba následující: Senát bude zcela jistě i nadále součástí českého ústavního systému²⁴⁷ a bude zcela jistě dále hájit plnohodnotnou roli v tomto systému. Veřejnost si postupně nachází cestu k volbě do Senátu²⁴⁸ a tento trend, pokud nezvítězí lhostejnost, jistě bude následovat i v nadcházejícím volebním období, které je pro třetinu Senátu příští rok. A Poslanecká sněmovna bude bohužel dál Senát ignorovat²⁴⁹.

Senát Parlamentu České republiky	
Počet členů	81 členů
Pasivní volební právo	40 let
Aktivní volební právo	18 let
Volební období	Šestileté
Způsob volby	Volební systém absolutní většiny
Počet zastoupených politických stran	9 stran: ČSSD, ODS, KDU-ČSL, KSČM, TOP 09+STAN, S.cz, SOS, STAN, Nestran.
Legislativní síla	Sistační veto
Speciální pravomoci	Absolutní veto u ústavních zákonů, volebních zákonů, zákonu o styku obou komor Parlamentu, Jednacího řádu Senátu a některých mezinárodních smluv.
Reálné postavení v praxi	Relativně slabá ústavní instituce

²⁴⁶ Data získána z výroční zprávy Senátu za rok 2010, veřejně dostupné na: <http://www.senat.cz/kancelar/zpravy/2010/index.php#kap3> Náhled: 28. duben 2011.

²⁴⁷ Byla by to ostatně velká troufalost ho zrušit, když bude v tomto roce slavit již 15 let své faktické existence.

²⁴⁸ Tedy alespoň k prvnímu kolu voleb do Senátu, které od vzniku Senátu vykazuje vzrůstající tendenci zájmu voličů, prozatím vyjádřenou 45 % volební účastí. Viz: www.volby.cz Náhled: 28. duben 2011.

²⁴⁹ A to i přesto, že mediální obraz poslanců jako přirozených odpůrců Senátu není příliš pravdivý. Viz: Brokl, Lubomír. 2001. „Argumenty pro Senát a proti Senátu ve světle empirického výzkumu.“ In: *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Zdenka Mansfeldová. Praha : Sociologický ústav AV ČR, str. 18.

6. Závěrečná komparativní kapitola

Hodnota této kapitoly by měla spočívat ve vyzorovaných znacích zkoumaných institucí a hlavně v jejich vzájemné komparaci. Samozřejmě nejde a nemůže jít o komplexní komparaci všech znaků a charakteristik jednotlivých horních komor. Překážkou k takovému zkoumání je odlišný politický systém a především jiná historická a kulturní zkušenost jednotlivých zemí. Dalším problémem je i přílišná variabilita horních komor a do jisté míry i jejich specifická. Přesto je možné v souladu s výzkumným záměrem práce jisté komparační charakteristiky nalézt a vyvodit z nich příslušné závěry. Struktura této kapitoly vychází ze stanovených limitů komparace a díky shodným pozorovacím zájmům je vhodné podobnou strukturu následovat i v této komparační kapitole. Úkolem jednotlivých podkapitol v rámci této závěrečné části práce ale není opětovné vyjmenovávání charakteristických znaků, i když to bude jistě její součástí také, nýbrž pokus o vhodné a správné uchopení jednotlivých charakteristik a jejich vzájemné porovnání.

6. 1. Historická perspektiva horní komory

V úvodu kapitoly jsem za důležitý aspekt komparace zkoumaných objektů označil kulturně historické hledisko. Vzhledem k tomu, že jedním z komparačních kritérií byl i vývoj horní komory v historii, bude předmětem této podkapitoly obhájit si výše uvedené tvrzení. Dříve než tak ale učiníme, zastavme se u samotného názvu této podkapitoly a tedy i jednoho z komparačních kritérií. Zvolené spojení slov „historická“ a „perspektiva“ totiž není zcela náhodné, ale má se pokusit zachytit zásadní rys zkoumaných horních komor. Kulturně historický rozměr jednotlivých horních komor se totiž velmi výrazně podepisuje na její současné a zároveň i budoucí existenci.

Nejlépe se výše zmíněná teze samozřejmě dokazuje v případě britské Sněmovny lordů. Historický vývoj nejstarší horní komory na světě je důkazem důležitého postavení Sněmovny lordů v britském politickém systému. Samozřejmě je třeba si připomenout řadu snah o její zrušení. Z našeho

zkoumání víme například o roce 1649, kdy byla Sněmovna lordů zrušena a dokonce byla označena za zbytečnou a nebezpečnou²⁵⁰. Ani toto období však nevydrželo příliš dlouho a v roce 1688 se Spojené království se vrátilo k dvoukomorovému systému. Obdobně i rakouský Bundesrat se musel potýkat s obdobími, které volaly po jeho zrušení. V letech 1934 – 1945 byly snahy o formální zrušení dokonce úspěšné. Nicméně je patrné, že se vždy našel důvod k jejich opětovné implementaci zpět, mezi ústavní instituce zkoumaných zemí. Důvody k poměrně dlouhé a takřka kontinuální historii horní komory v těchto dvou zemích vychází podle mého z několika zásadních charakteristik.

První charakteristika se odvíjí od historické legitimacy horní komory. Na příkladech Rakouska a Velké Británie je patrné, že se jedná o jeden ze základních atributů postavení horní komory dnes. Rakouská horní komora byla podobně jako britská původně vytvořena k potřebám panovníka a měla tvořit jakousi hráz proti přílišné uzurpaci moci ze strany reprezentantů lidu.²⁵¹ Na základě ústavních změn směrem k demokratizaci dělby moci se musela role horní komory přizpůsobit novému systému nebo zaniknout. V Rakousku je vznik „nové“ horní komory spojen s reprezentací jednotlivých spolkových zemí a ve Velké Británii s tradicí a nezávislostí. Dosah těchto změn nebyl však ani pro jednu z těchto dvou horních komor zásadní. Důkazem tohoto tvrzení je následný kontinuální vývoj obou komor a faktická existence dnes.

Česká republika prodělala podobný vývoj jako výše zmíněné země. Dokonce měla podobnou výchozí pozici jako Rakousko. Nicméně v České republice se horní komoře dostatečně nepodařilo legitimizovat svou existenci. Alespoň ne do té míry jako se to povedlo v rakouském a britském případě. Důkazem tohoto tvrzení je opakující se historie českého Senátu²⁵², který byl již od svého ustanovení v roce 1920 v nejisté roli. Problémy se zavedením Senátu v roce 1993 v podstatě kopírovaly podobný proces pochyb nad reprezentativností horní komory z roku 1945 a 1920. Kapitola této práce o

²⁵⁰ Srov. Kysela, Jan. 2001. Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu: příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav. Praha. V online podobě na <http://www.senat.cz/zajimavosti/sbornik/c2.php>. Náhled: 28. duben 2011.

²⁵¹ Často se však stávalo, zvláště ve Velké Británii, že se potenciální nástroj panovníkovi politiky dokáže proti monarchovi i vzepřít.

²⁵² Tedy spíše československého.

důvodech ke vzniku horní komory v ČR je důkazem o nejistých záměrech s horní komorou, zvláště pak v otázce koho nebo co by měla reprezentovat. Velkou výhodou Spolkové rady a Sněmovny lordů je fakt, že obě komory dokázaly profilovat svou roli v otázce reprezentativnosti již od počátku svého vzniku a v průběhu doby si tuto výhodu také dokázaly udržet. Český Senát tuto výhodu nemá a nemůže na ní ani historicky stavět.

Další vyzorovaným charakteristickým znakem horních komor Velké Británie a Rakouska je jejich schopnost přizpůsobit se novým společenským potřebám. Důkazem tohoto tvrzení je britské reformní období horní komory z 20. století a restaurace Spolkové rady po druhé světové válce. Obě horní komory se dokázaly přizpůsobit novým potřebám²⁵³ a zajistily si tak autoritu a zkušenosti. Dva důležité atributy, na kterých mohou i do budoucna stavět.²⁵⁴ Český Senát naproti tomu zatím neměl příležitost prokázat svou flexibilitu a míru zodpovědnosti tím, že by byl nucen reagovat na nějaké změny. Je však otázkou, zda by jistá míra zviditelnění české horní komory nevedla i z dlouhodobého hlediska spíše k negativním reakcím.

Poslední charakteristika souvisí s kontinuitou celého politického systému. Právě kontinuita politického systému může dát horní komoře pevné základy. Při zkoumání historického vývoje rakouské a britské horní komory je patrné, že bez kontinuity politického systému by bylo fungování obou komor mnohem obtížnější. Dobře patrné je toto tvrzení také v případě Rakouska a České republiky. Obě země na základě ústavních zákonů z roku 1920 zavedly dvoukomorový systém a obě země se ho také musely díky změně charakteru systému vzdát²⁵⁵. Zcela odlišná situace nastala po druhé světové válce. Zatímco v Rakousku byl dvoukomorový model obnoven a druhá komora měla díky kontinuitě politického systému Rakouské druhé republiky šanci k prosazení své existence, v případě České republiky k oficiálnímu založení druhé komory došlo až s vytvořením Federálního shromáždění na základě Ústavy z roku 1968. Ani tento model však nepřežil následné změny politického

²⁵³ V britském případě horšímu ústavnímu postavení a změně části zástupců a v rakouském případě demokracii. Viz jednotlivé podkapitoly v této práci.

²⁵⁴ A také to dělají. Důkazem tohoto tvrzení je velké zaujetí obou komor evropským integračním projektem.

²⁵⁵ Rakousko v roce 1934 díky nastupujícímu autoritářskému systému a Česká republika díky německé okupaci Čech a Moravy v březnu 1939.

systemu a tak jsme v roce 1993 svědky pokusu navázat na prvorepublikovou instituci. Problematika zdůvodnění takového kroku byla bez možnosti reflektování kontinuální tradice problematická, což se projevilo i v podobě pozdějšího reálného zřízení horní komory.

V závěru si ještě jednou připomeňme základní teze této podkapitoly. Základní teze vychází z přesvědčení o důležitosti kulturně historického aspektu zkoumaných horních komor. Za nejdůležitější charakteristiky kulturně historického aspektu pak považují kontinuitu celého politického systému, schopnost horní komory přizpůsobit se novým společenským potřebám a vytvoření historické legitimacy. Srovnání zkoumaných horních komor ukázalo na jejich rozdělení na dvě skupiny. Jedna skupina je tvořená Spolkovou radou a Sněmovnou lordů. A v opozici proti nim je český Senát.

6. 2. Politická reprezentace v horní komoře

Pokud jsme si stanovili za komparační kritérium politickou reprezentaci v horní komoře, měli by nás zajímat především tři skutečnosti: způsob volby do horní komory, délka volebního období a povaha členství. I v tomto bodě se mezi sebou všechny tři zkoumané horní komory značně liší. Bližší pohled na výše zmíněné zákonitosti nám však ukáže, že to nemusí být úplně pravda.

Sněmovna lordů v našem výběru představuje nevolený zákonodárny orgán, který se řídí některými historickými záležitostmi. Jednou z těchto záležitostí je i složení horní komory. Jak už bylo popsáno v příslušné kapitole, důležitým znakem ve složení horní komory je kontinuita. Asi nejlépe tuto kontinuitu představují představitelé anglikánské církve v horní komoře, jejichž počet je už od roku 1847 konstantní²⁵⁶. Jistěže v důsledku reformy, které Sněmovna lordů ve 20. století prodělala se právě v reprezentaci horní komory udály jedny z největších změn a původně majoritní skupina dědičných lordů je dnes minoritou s 92 členy. Nicméně charakter členství se i přesto, že se

²⁵⁶ Srov. Wheelerbooth, Michael. 2006. „Horní sněmovna: složení.“ In: *Oxfordský průvodce britskou politikou 20. století*. Ed. John Ramsden. Praha: Prostor, str. 321.

polovina členů Sněmovny lordů dostala do horní komory v posledních 15 letech²⁵⁷, příliš nezměnil. Tedy nezměnil co se týče tří zmíněných kritérií, způsobu volby do horní komory, délky volebního období a v podstatě i povahy členství. Na druhou stranu v něčem se dnešní Sněmovna lordů značně liší od všech předešlých, a to je deklarovanou stranickou příslušností. Zatímco v minulých letech byla dominantní stranou v horní komoře spíše Konzervativní strana (respektive Konzervativní a unionistická strana), dnes jsou v mírné výhodě naopak labouristé.²⁵⁸ Stranická příslušnost horní komory však v britském případě podle mého není to, co by ji nějak omezovalo, nebo v čase měnilo²⁵⁹. I z dnešního postavení Sněmovny lordů je totiž patrné, že si britská horní komora hledá úplně jinou roli, než jakou má komora dolní.²⁶⁰

Rakouská Spolková rada je, na rozdíl od Sněmovny lordů, volenou horní komorou. I když v poměru s českým Senátem, který je volen přímo, se zde jedná o volbu nepřímou²⁶¹. Způsob volby do horní komory, délka volebního období a povaha členství je, obdobně jako u předcházející případu, výrazem cílů, která horní komora plní. A vzhledem k tomu, že hlavní cíl Spolkové rady je reprezentace zájmů jednotlivých zemí rakouského Spolku, jsou i zmíněná kritéria tímto cílem ovlivněna. Nechci zde nyní opět formulovat rakouský volební systém do horní komory, nicméně bych rád v této souvislosti upozornil na jeden zajímavý fenomén, který se ostatně týká i Sněmovny lordů. Nazval bych to jako jakousi předpisovou neformálností. Tímto obratem mám na mysli řád²⁶² zkoumaných komor, který nechává velký prostor na jeho různé modulace. Například počet členů horní komory ve VB i v Rakousku není předem dán, ale existují kritéria, kterými by se měl řídit. V Rakousku je tímto kritériem demografická křivka jednotlivých zemí. Ve Velké Británii zase záleží

²⁵⁷ Srov. Hayman, Helene. 2006. „Britský pohled.“ In: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustanovení Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, str. 104.

²⁵⁸ Přesné počty viz příslušná kapitola nebo stránky britského parlamentu. <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/lords-by-type-and-party/> Náhled: 28. duben 2011.

²⁵⁹ Jistěže mi může být namítnuto, ale vždyť celé 20. století je výrazem labouristických snah Sněmovnu lordů omezit a navíc i úspěšných. A s tím musím i souhlasit, ale podle mého se jednalo o tendenci ke změně, která se s horní komorou „nesla“ od změny její legitimacy a i kdyby se labouristé nerozhodli horní komoru na svých právech zkrátit, musela by se horní komora díky světovým společenským změnám přeměnit stejně.

²⁶⁰ Méně politickou více odbornou.

²⁶¹ Viz. příslušná kapitola.

²⁶² Obvykle ústava.

na osobních zásluhách a případném jmenování. Obdobně můžeme chápat i délku volebního období jednotlivých reprezentantů. Zatímco ve Velké Británii je volební období horní komory v podstatě na doživotí, v Rakousku se určuje podle volebního období jednotlivých zemských sněmů. Obě tyto metody volebního období v podstatě jdou proti uniformitě horní komory, protože obdobně jako ve VB není ani v Rakousku volební období pro všechny členy komory stejně dlouhé.

Ostatně i český Senát je navržen tak, aby potlačoval případnou uniformitu. Počet členů české horní komory je sice za každé situace konstantní, jejich volební období se ale různí. Respektive doba, kdy vykonávají své volební období, protože mandát senátora je pro všechny stanoven na šest let.

Zopakujme si v závěru ještě jednou myšlenky této podkapitoly. Za prvé jsme si připomněli, že reprezentanti zkoumaných horních komor se od sebe, hlavně způsobem svého delegování, značně liší. Nicméně i přes tuto odlišnost můžeme vyzorovat jisté podobné rysy. Za nejpodstatnější rys jsme si stanovili boj proti uniformitě, který je v různých formách vlastní každé ze zkoumaných horních komor. Mohli jsme sice v rámci této kapitoly rozebírat například změnu stranické mapy horních komor v posledním období, nicméně v tomto případě by se podle mého nejednalo o charakteristický rys, který jsme hledali, nýbrž o momentální změnu nálad.

6. 3. Horní komora z hlediska pravomocí

I když nepadá úplná shoda, dá se říct, že všechny tři zkoumané typy horních komor jsou v odborné literatuře považovány za příklady slabého nebo asymetrického bikameralismu. Obvykle se jako hodnotící kritérium pro určení síly horní komory v dvoukomorovém systému využívá přehled ústavních pravomocí, na jejichž základě se následně dedukuje síla horní komory. Za nejdůležitější se považuje síla horní komory v legislativním procesu²⁶³. Při

²⁶³ Viz kapitola typy horních komor v této práci.

studiu ústavních zákonů či zvyklostí jednotlivých zemí jsme zjistili, že všechny tři zkoumané horní komory rozhodně nejsou, co se týče legislativního procesu, v dominantní roli. Ve vytvořené tabulce na konci každé kapitoly se čtenář může dozvědět, že v kolonce legislativní síla je uvedeno sistační právo. V praxi tedy každá ze zkoumaných komor má právo pouze přechodného zastavení návrhu zákona, které může být horní komorou za specifických okolností téměř vždy přehlasováno. Důležité na tomto tvrzení jsou dva termíny, specifických okolností a téměř vždy.

Jak víme z jednotlivých kapitol této práce, tak k přehlasování českého Senátu se musí pro návrh zákona vyslovit nadpoloviční většina všech poslanců²⁶⁴. V případě rakouské Spolkové rady stačí k jejímu přehlasování již pouze prostá většina poslanců dolní komory.²⁶⁵ A v případě britské Sněmovny lordů je u návrhů zákonů²⁶⁶ dokonce stanoveno, že po dvojnásobném zamítnutí příslušného zákona ze strany horní komory, může zamítnutý návrh zákona přesto putovat z dolní komory přímo ke královskému podpisu, aby mohl být následně prohlášen za parlamentní zákon.²⁶⁷ Z uvedeného můžeme dovodit, že postavení českého Senátu je v případě obyčejné legislativy ze zkoumaných komor v nejlepším postavení a k jeho přehlasování musí dolní komora vynaložit největší úsilí. Je tedy otázkou o jak slabém postavení v případě Senátu ČR vlastně mluvíme. Pojdme se ještě podívat na výjimky v legislativním procesu, které se u zkoumaných systémů projevují.

V zásadě se tyto výjimky horních komor ve vztahu k legislativě týkají dvou možností. První možností je, že jim dávají silnější postavení, druhou, že je buď vynechávají nebo jim připisují postavení horší. Horší postavení mají všechny tři zkoumané horní komory v případě hlasování o finančních zákonech, nebo zákonech o státním rozpočtu. V takovém případě jsou jejich

²⁶⁴ Srov. Čl. 47/1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. volně dostupného na www.psp.cz/docs/laws/constitution.html Náhled: 28. duben 2011.

²⁶⁵ Tedy za podmínky přítomnosti alespoň poloviny členů Národní rady. Srov. Čl. 42/1,2,3,4,5 Ústavy Rakouské republiky dostupný v Klokočka, Vladimír. 1997. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, str. 450.

²⁶⁶ Speciálně tedy u veřejných zákonů (Public Acts). Je třeba zmínit, že mimo tuto skupinu existují v britském legislativním systému ještě zákony soukromé (Privat Acts) a zmocňovací zákony. Srov. James, Philip. 1979. *Introduction to English Law. 10th editions*. London : Butterworths, str. 8.

²⁶⁷ Slapper, Gary a Kelly, David. 2001. *The English Legal System. Fifth Edition*. London: Cavendish Publishing, str. 52.

sistační pravomoci velmi malé, jako v případě Sněmovny lordů²⁶⁸, nebo nejsou v pravomoci horní komory vůbec, jako u Spolkové rady a Senátu.

Druhou skupinu tvoří výjimky, které naopak dávají horní komoře větší právní sílu než obvykle. Jedná se především o schvalování ústavních zákonů nebo zákonů týkajících se horní komory samotné. V těchto případech má Spolková rada a Senát absolutní veto a tedy významný vliv na případnou legislativu. Spolková rada disponuje navíc absolutním vetem v případech, kdy se nově zvolená dolní komora nemůže usnášet o návrzích zákonů vrácených Spolkovou radou předchozím legislativcům²⁶⁹. Horní komora České republiky má specificky silné postavení ještě v případech schvalování mezinárodní smlouvy o lidských právech, přijímání volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu.²⁷⁰ Je tedy patrné, že existuje celá řada výjimek, které dávají horním komorám jisté možnosti v uplatnění své role v legislativním procesu.

Vedle legislativy zastávají zkoumané komory i celou řadu dalších funkcí a rolí, k jejichž vykonávání mají celou řadu pravomocí. Velmi významnou funkcí, kterou mají všechny zkoumané horní komory, je funkce kontrolní, a to hlavně ve smyslu kontroly vlády. Pravomoci spojené s výkonem této funkce sice nezaručují výsadní postavení horní komory v systému, přesto je tato role velmi významná. Obdobně významná je i pravomoc zřizování odborných výborů, které mají za úkol řešit podstatné otázky. Velmi aktivní jsou pak představitelé horních komor ve vztahu k Evropské unii²⁷¹. Pravomoc zřizování výborů je však většinou nahlížena jako pravomoc poradní a v jistém smyslu není její využívání, stejně jako u funkce kontrolní, atributem síly.

²⁶⁸ Z příslušné kapitoly této práce víme, že u takových zákonů může Sněmovna lordů zdržovat takový zákon maximálně měsíc.

²⁶⁹ Takový případ nazývá Kysela tzv. kapesním vetem. Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 310.

²⁷⁰ Viz příslušná kapitola.

²⁷¹ Hlavním důvodem výrazné aktivity horních komor ve vztahu k EU, je snaha o lepší postavení národních parlamentů v evropském rozhodovacím procesu. Výrazně k tomuto faktu přispělo i přijetí Lisabonské smlouvy, která vstoupila v platnost v prosinci 2009. I když to v práci zůstalo téměř opomenuto i Senát ČR je ve vztahu k EU poměrně aktivní. Parlamentní kontrola legislativního procesu EU je popsána zde: http://senat.cz/evropa/zakladni/projednavani_evropske_agendy.php?ke_dni=20.04.2011&O=8 Náhled: 28. duben 2011.

Na druhou stranu, zkoumané komory vykazují některé zásadní pravomoci, které rozhodně nejsou projevem slabosti. U českého Senátu to může být například faktor nerozpustitelnosti. Pokud by totiž došlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky, Senát se stává vůdčí institucí v českém ústavním systému. Obdobně i rakouská Spolková rada zastává určitá exekutivní práva, jako je například možnost obžaloby prezidenta a právo kontrolovat činnost spolkové vlády. Dále musíme zmínit silnou pozici Spolkové rady v případě schvalování některých mezinárodních smluv a také její velký vliv na ústavní soud. Problém tedy viditelně nemusí spočívat pouze v nedostatku pravomocí, nýbrž v jejich nedostatečném využívání²⁷².

Z uvedené kapitoly vyplývají následující okolnosti. Postavení horních komor je u specifických zákonů, nejčastěji finančního charakteru, značně omezené. Na druhou stranu Senát a Spolková rada vykazují velké množství pravomocí, které jsou v rozporu s připisovaným slabým postavením. Největší překážkou k přehodnocení jejich postavení je však jejich velmi nízké využívání. I přesto jsou však zkoumané horní komory důležité, a to hlavně ve smyslu naplňování rolí, které v politických systémech hrají. V takovém případě se však nedá mluvit o jejich politické síle, ale spíše o restituci horních komor ve smyslu poradních sborů²⁷³.

6. 4. Vztah horní a dolní komory

Jak bylo uvedeno v předcházející kapitole, tak hlavním výrazem rovnocennosti mezi komorami v dvoukomorovém systému je jejich rovnomocnost v běžném zákonodárství. Z předcházející kapitoly také víme, že právem absolutního veta v běžném zákonodárství žádná ze zkoumaných horních komor nedisponuje, a tak můžeme všechny zkoumané horní komory

²⁷² Velmi zajímavým příkladem v tomto směru je právě český Senát a fenomén úřednických nebo přechodných vlád. Jsem si vědom toho, že v době první republiky byl tento aspekt vládnutí často využíván, nicméně je třeba také říct, že v té době se alespoň opíral o podporu ústavy. V ústavním zákonu č. 1/1993 však žádný článek o této možnosti vlády nemluví. A tak místo, aby po pádu vlády následoval proces, který předpokládá ústava, tedy rozpuštění Poslanecké sněmovny, vyhlášení nových voleb do dolní komory a předání pravomocí do rukou horní komory, je vytvořen institut úřednické vlády, který legitimizuje zachování dolní komory v nezměněném stavu.

²⁷³ Ovšem tentokrát ne ve vztahu k absolutistickému monarchovi, ale spíše k dominantní dolní komoře.

zařadit mezi komory slabé. Problém však spočívá v určení míry této slabosti. Zatímco Spolkovou radu bychom za slabou komoru jistě označily, tak v případě českého Senátu to tak zřejmé není. A zajímavé je v tomto smyslu i postavení Sněmovny lordů, která se sice na první pohled řadí ke slabým komorám, avšak při bližším zkoumání zjistíme, že to nemusí být úplná pravda.

Nejdůležitějším kritériem v určování míry slabé horní komory je aktivita, kterou musí dolní komora vykonat v případě, že chce horní komoru přehlasovat a návrh běžného zákona si prosadit. V zásadě můžeme rozlišit dva typy této aktivity. První typ počítá s tím, že dolní komora nebude mít příliš práce s opětovným prosazením svých původních návrhů. Druhý typ naopak předpokládá poměrně velké úsilí dolní komory v konečném prosazování svých myšlenek. Toto dělení v podstatě vyhovuje i našim příkladům. Zatímco Spolkovou radu můžeme na základě zkoumaných skutečností řadit bez obav k první skupině²⁷⁴, u dalších dvou zkoumaných případů toto hodnocení tak jednoduché není. Jak víme, tak Poslanecká sněmovna České republiky musí vynaložit poměrně značné úsilí k přehlasování horní komory²⁷⁵. Můžeme ji tedy řadit mezi slabé instituce po bok rakouské Spolkové rady? Podle mého v tomto případě můžeme. Pokud přistoupíme na skutečnost, že nejčastějším uživatelem zákonodárné iniciativy v ČR je vláda, měli bychom také souhlasit s tvrzením, že právě vládě nejvíce záleží na prosazení svých návrhů zákonů. V českém politickém systému se vláda opírá o důvěru parlamentu, zvláště pak Poslanecké sněmovny. V případě, že má vláda dostatečnou podporu v dolní komoře, může své návrhy zákonů prosadit na úkor horní komory. Od roku 1993 měla Česká republika jedenáct vlád, včetně té současné, a z těchto jedenácti bylo pět většinových, čtyři menšinové a dvě úřednické či přechodné. V pěti případech nebyl pro vládu problém nalézt dostatečnou podporu v dolní komoře k prosazení svých návrhů zákonů, a to i na úkor případného odmítnutí vládního návrhu zákona ze strany horní komory. U čtyřech menšinových vlád byla skutečná vládní síla větší, než výraz menšinový napovídá. Ve třech případech se totiž reálná vládní síla v dolní komoře opírala o nadpoloviční

²⁷⁴ Možnost tzv. „kapesního veta“ chápou jako zcela mimořádnou záležitost, která je navíc časově vyhraněna.

²⁷⁵ Ústava hovoří o nadpoloviční většině všech poslanců PSP ČR. Srov. Čl. 47/1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. volně dostupného na www.psp.cz/docs/laws/constitution.html Náhled: 28. duben 2011.

podporu a v posledním případě netrvala reálně déle než tři měsíce²⁷⁶. I v těchto případech byla tedy reálná síla horní komory v prosazení své nevěle vůči vládním návrhům mnohem menší, než by se dalo předpokládat.

V podstatě opačným příkladem je britská Sněmovna lordů. Ačkoliv mnoho autorů chápe britskou horní komoru jako klasický příklad slabé horní komory²⁷⁷, podle mého vykazuje britský systém naopak relativně velkou sílu oproti zkoumaným komorám. Narážím zde na pravomoc horní komory blokovat obyčejný návrh zákona na dobu jednoho roku.²⁷⁸ Poslední slovo v legislativním procesu sice náleží opět dolní komoře. Nicméně časové hledisko, kterým horní komora v zákonodárství disponuje, může ukazovat na relativně významnou sílu Sněmovny lordů.

V závěru se pokusme shrnout kapitolu pomocí několika tezí. První tezí je zjištění, že všechny zkoumané horní komory vykazují oproti dolním komorám slabé postavení. Nejzřejmějším příkladem slabosti horních komor je jejich role v legislativním procesu. Na základě srovnání zkoumaných horních komor došel autor k závěru, že v míře slabosti jsou mezi všemi zkoumanými komorami jisté rozdíly. Za nejslabší horní komoru je považována Spolková rada, která v legislativě vykazuje největší míru disproporce mezi postavením horní a dolní komory. Za teoreticky silnější, nicméně v praxi téměř stejně slabou, horní komoru je považován český Senát. Sněmovna lordů je autorem sice také řazena ke slabým komorám, avšak je třeba vyzdvihnout její právo na poměrně dlouhé blokování návrhů zákonů. A z tohoto hlediska je mezi zkoumanými komorami její postavení považována za nejsilnější.

²⁷⁶ Menšinová vláda Václava Klause z let 1996 – 1998 se opírala o toleranci ze strany ČSSD. Naopak menšinová vláda ČSSD se v letech 1998-2002 opírala na základě opoziční smlouvy o podporu ODS. Druhá vláda Mirka Topolánka měla sice podporu 100 poslanců, ale díky fenoménu přeběhlíků byla její reálná síla větší. A konečně první vláda Mirka Topolánka byla sice menšinová, ale trvala v podstatě od 4. září 2006 do 11. října 2006. Rozpis českých vlád na <http://icv.vlada.cz/cz/historie/1993-2007-cr/default.htm>.

²⁷⁷ Například Sartori považuje britský dvoukomorový model za extrémně slabý, přecházející z dvoukomorového systému až k faktické jednokomorovosti. Srov. Sartori, Giovanni. 2001. *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, str. 189.

²⁷⁸ Srov. Parlamentní zákon z r. 1911 a 1949 dostupný v Klokočka, Vladimír a Wagnerová, Eliška. 2004. *Ústavy států Evropské unie*. 2. vydání. Praha: Linde, str. 787-790.

6. 5. Předpokládaná budoucnost horní komory

Hlavní smysl této kapitoly u zkoumaných horních komor spočíval ve snaze, vyjádřit svůj názor na budoucnost jednotlivých horních komor v politických systémech. Je jasné, že komparací vlastních názorů bych se dostal na poměrně tenký let, přesto se pokusím krátký prostor, který tato kapitola zabírá, věnovat rozjímání nad úlohou zkoumaných horních komor v budoucnosti a současně bych se zde rád pokusil o shrnutí části myšlenek z předcházejících kapitol.

V první řadě je třeba říct, že zkoumané horní komory jsou pro politický systém, ve kterém působí, rozhodně pozitivem. Jejich největší přínos vidím v plnění rolí, které dolní komora běžně nevykonává. V případě britského a rakouského politického systému je nanejvýš zřejmé, že specifická úloha tamní horní komory je rozhodně brána jako zásadní příspěvek k politické kultuře země. Český Senát bohužel takové poslání zatím nemá. Role české horní komory je často zpochybňována a nic na tom nemění ani snaha najít české ústavní instituci obecné poslání ve stabilizaci ústavního systému a korektivy dolní komory. Takové úkoly jsou podle mého názoru příliš obecné a rozhodně nepřispívají ke kladnému hodnocení komory. Situaci ještě komplikuje fakt, že český Senát svých funkcí příliš nevyužívá, anebo jejich reálný dopad není tak zásadní, jak původně ústava předpokládala. Názorných příkladů je v celé práci dostatek. Přesto si nemyslím, že by se některá ze zkoumaných horních komor měla bát o svoji budoucnost. Sice zřejmě budou i nadále pokračovat reformy horních komor, nicméně jejich prvotní poslání nebude ohroženo. Vedle regionální či zemské reprezentace, zosobnění kontinuity a tradice a ostatně i vedle pokusu o stabilizaci systému, představuje budoucnost horní komory také pokus o zohlednění plurality názorů ve společnosti. A termín společnost zde nemusíme brát jen jako společnost jednotlivých států, ale může být chápána i v širší, řekněme evropské, perspektivě. Důležitá může být v tomto směru myšlenka, s kterou přichází současný předseda Spolkové rady Rakouské republiky Gottfried Kneifel, o horní komoře plnící v politickém systému *...jakousi přemostovací funkci, funkci mostu mezi Evropskou unií a regionální*

úrovni..²⁷⁹ Představa horní komory jako jednoho z hlavních účastníků procesu tvorby politik Evropské unie je v tomto smyslu velmi aktuální a důležitá a reprezentace zájmů jednotlivých regionů či zemí z pozice horní komory se zde přímo nabízí.

Další důvod, proč se o budoucnost zkoumaných horních komor neobávám, je jejich poměrně velká resistance vůči případným radikálním politickým výkyvům ve společnosti. Na rozdíl od dolních komor mají zkoumané horní komory obranné mechanismy vůči náhlým změnám nálad ve společnosti. Tyto obranné mechanismy vycházejí především ze způsobu volby reprezentantů zkoumaných horních komor, který má případnému radikálnímu vlivu na celkový politický systém zabránit²⁸⁰. Je tedy na místě na základě zjištěných okolností předpokládat u zkoumaných horních komor poměrně jistou budoucnost, která však bude také souviset i s jejich schopností přizpůsobit se novým společenským a politickým potřebám.

²⁷⁹ Kneifel, Gottfried. 2006. „Rakouský pohled.“ In: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustanovení Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, str. 91.

²⁸⁰ Je však třeba přiznat, že způsob volby do horní komory dokáže radikálními vlivu zamezit jen v omezeném měřítku. V případě VB sice tento výrok platí, ale u českého Senátu a rakouské Spolkové rady je možnost odolávání radikálním náladám ve společnosti pouze omezená. Příkladem může být poměrně dobré postavení, které ve Spolkové radě zastávala za předsedy Jörgem Haiderem rakouská nacionalistická FPÖ. Srov. <http://www.parlament.gv.at/WWER/BR/Mandate1945/> Náhled: 28. duben 2011.

7. Závěr

Základní tezí práce bylo tvrzení: „*Ve všech třech komparovaných zemích lze vypozaovat něco, co by potvrdzovalo jedinečnost zkoumané horní komory pro politický systém země,*“ čili „*Všechny komparované země mají důvod k ustanovení asymetrického bikameralismu ve svém politickém systému.*“ K ověření správnosti takového tvrzení jsme využili metodu komparativní případové studie. Na základě stanovení kritérií komparace jsme v závěrečné komparativní kapitole vyvodili jisté závěry, které budou hlavním argumentačním nástrojem při verifikaci hlavní teze práce.

Při komparaci jednotlivých horních komor z pohledu historické perspektivy vyšlo najevo, že zkoumané horní komory se od sebe liší. Spolková rada a Sněmovna lordů však vykazují větší množství společných znaků, než je tomu u českého Senátu. Mezi tyto společné znaky patří: historická legitimita, schopnost přizpůsobit se novým společenským potřebám a posledním společným znakem je, že obě komory jsou výrazem kontinuity politického systému. U českého Senátu tyto znaky zjištěny nebyly zvláště proto, že jeho historická zkušenost není tak dlouhá jako u zbylých dvou komor.

Analýza politické reprezentace v horních komorách ukázala, že jednotlivé objekty komparace se od sebe výrazně liší. Přesto byly vypozaovány dva společné rysy. První rys vychází z celkových charakteristik politické reprezentace v horních komorách. Ukázalo se, že atributy zástupců v horních komorách jsou přímo úměrné roli těchto institucí. Příkladem může být Sněmovna lordů, která je nevoleným orgánem, jehož členové zastávají s jistými výjimkami svůj post na doživotí a kteří nejsou s titulu své funkce placení. Takový charakter v podstatě následuje roli horní komory jako nezávislé a tradiční instituce. Díky nominaci jednotlivých členů namísto veřejné volby nejsou představitelé Sněmovny lordů ovlivněny společenskými náladami a nemusí se tak podřizovat politickým tlakům. Dalším důležitým aspektem je doživotní mandát, který reprezentanta nenutí dělat populistické kroky. I přes reformy, které v britské horní komoře proběhly během 20. století

je i nadále patrné, že si tato důležitá instituce dodnes udržela jistá specifika, která pro ni byla charakteristická v době jejího vzniku.

Charakter reprezentace Spolkové rady je také inspirován rolí, kterou zmíněná instituce zastává. Způsob volby, délka volebního období, častá cirkulace předsednictva horní komory a jiné záležitosti spojené s politickou reprezentací horní komory vycházejí v zásadě z hlavního cíle Spolkové rady, tedy z reprezentace zájmů jednotlivých zemí rakouského Spolku. V českém prostředí se vnucuje ve spojitosti s politickou reprezentací v horní komoře myšlenka na Senát jako na zástupce regionů. Tomu by odpovídalo i 81 volebních obvodů. Nicméně tento regionální komponent byl tvůrci ústavy opomenut.

Druhým společným rysem je snaha odlišit strukturu horní komory od struktury komory dolní. V závěrečné komparační kapitole je tato snaha chápána jako boj proti uniformitě reprezentantů. Ve všech třech zkoumaných případech je charakter reprezentace horní komory odlišný od reprezentace dolní komory. Tato skutečnost se týká zejména způsobu volby a délky volebního období. V České republice je sice do obou komor zvolen přímý způsob delegování zástupců, nicméně pro každou komoru byl zvolen odlišný volební systém. Do Senátu byl zvolen většinový volební systém, který by měl být více ovlivněn osobností kandidáta a který by měl dát šanci i zástupcům z menších politických stran. Mezi významné rozdíly patří také délka volebního období a způsob obměňování obou komor. U dalších dvou zkoumaných horních komor jsou vysledované znaky podobné.

Při studiu pravomocí zkoumaných horních komor bylo obdobně jako u předcházejících kritérií zjištěno velké množství rozdílů i společných znaků. Mezi společné znaky zkoumaných horních komor patří žádná nebo velmi omezená možnost reagovat na zákony, mající finanční charakter. Dalším společným znakem jsou určitá omezení horních komor v legislativním procesu. V zásadě všechny zkoumané instituce vykazují v běžné legislativě slabé postavení ve srovnání s dolními komorami. Ve všech třech případech je však slabé postavení v legislativě omezené výjimkami nebo jinými okolnostmi. Nejčastěji se jedná o výjimky při schvalování ústavních zákonů, specifických

mezinárodních smluv nebo zákonů, které se přímo dotýkají zkoumané horní komory.

Analýzou pravomocí bylo také zjištěno, že zkoumané komory vykazují některé zásadní pravomoci. Nejčastěji se tyto speciální pravomoci týkaly vztahu horní komory a jiné ústavní instituce. Problém těchto speciálních pravomocí spočívá v jejich nedostatečném využívání. Na druhou stranu všechny zkoumané horní komory se výrazně zapojují do zřizování odborných výborů.

Při studiu vztahů horních a dolních komor byly zjištěny následující okolnosti: Zkoumané horní komory vykazují oproti dolním komorám slabé postavení, a to zejména v zákonodárství. Nicméně řada okolností vyžaduje společnou schůzi dolních a horních komor a na takové schůzi si jsou většinou obě komory rovné. Nejčastějším důvodem ke svolání společné schůze komor je volba prezidenta. V ostatních případech je znát snaha o specifickou roli horní komory, jejíž výrazem jsou odlišné zájmy horní a dolní komory.

Závěrečné hodnocení

Pokud budeme vycházet z Lijphartovo rozdělení bikameralismu na symetrický a asymetrický, musíme konstatovat, že všechny tři zkoumané typy patří do skupiny asymetrického bikameralismu. Na základě analýzy bylo zjištěno společné znaky zkoumaných horních komor v oblasti běžného zákonodárství, ve volbě reprezentantů a v odlišném způsobu reprezentování zájmů. Tyto zjištěné znaky jsou v podstatě ve shodě s Lijphartovo viděním asymetrického bikameralismu.

Při verifikaci výzkumného záměru práce musíme konstatovat, že uvedená teze se zakládá na pravdě. Všechny komparované země mají důvod k ustanovení asymetrického bikameralismu ve svém politickém systému. Rakouská Spolková rada je důležitým reprezentantem jednotlivých spolkových zemí ve vysoké politice. I přes to, že její postavení je v rámci politického systému spíše submisivní, vykonává řadu pravomocí, které by se těžko

převedly na jinou instituci. Spolková rada má sice silnou opozici v podobě zemských sněmů, nicméně její role v systému Rakouska je prozatím nezastupitelná. Největší přínos Spolkové rady pro rakouský politický systém spatřuji ve velkém množství odborných výborů.

Sněmovna lordů také představuje pro britský politický systém přínos. Nejdůležitějším posláním britské horní komory je vytváření nezávislých expertíz a revizní legislativa. Díky odbornosti svých členů dokáže horní komora vhodně reagovat na důležité otázky Spojeného království. Je také potřeba připomenout její podstatná role při tvorbě nekontroverzních zákonů.

K poslední zkoumané horní komoře se váže druhá teze práce: *„Existence českého Senátu má na politický systém ČR kladný vliv a je pro něj přínosem.“* Tato teze je obtížně zodpověditelná. Největším problémem české horní komory je její obtížná zdůvodnitelnost. Senátu velmi ubližuje jeho nedostatečná vyhraněnost. Sice můžeme chápat dnešní Senát jako výraz kontinuity na prvorepublikový vzor, avšak v tomto případě je upozornit na fakt, že ani prvorepublikový Senát nebyl speciálně vyhraněný. Navíc jsou tu jisté zásadní rozdíly, například nerozpustitelnost dnešního Senátu. Většina autorů zabývajících se českými ústavními institucemi by českou horní komoru nerušila, nicméně řada z nich by stávající podobu Senátu rozhodně rekonstruovala. Například Jan Winter vidí pět možných scénářů budoucnosti horní komory. První možností je Senát zrušit. Druhá možnost spočívá v připsání regionální role Senátu. Třetí možností je posílit Senát v běžném zákonodárství. Čtvrtou možností je posílit horní komoru o další, mimolegislativní funkce.²⁸¹ Za nejlepší z těchto variant autor považuje zrušení Senátu nebo jeho propojení s regionální strukturou. Do té doby bude jeho pozitivní vliv na politický systém ČR minimálně sporný.

²⁸¹ Srov. http://tf.webz.cz/jw/druhe_komory.pdf Náhled: 28. duben 2011.

Použité zdroje a literatura

Adamová, Karolina a Křížkovský, Ladislav. 2004. *Základy politologie*. Praha: nakladatelství C. H. Beck.

Balík, Stanislav a kol. 2003. *Politický systém českých zemí 1848 – 1989*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.

Brokl, Lubomír. 2001. „Argumenty pro Senát a proti Senátu ve světle empirického výzkumu.“ In: *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Zdenka Mansfeldová. Praha : Sociologický ústav AV ČR, 11-19.

Broklová, Eva. 2001. „Senát třikrát v historii Československa a České republiky.“ In: *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Zdenka Mansfeldová. Praha : Sociologický ústav AV ČR, 5-9.

Dušek, Bohumil. 1998. „Státy s dvoukomorovým parlamentním systémem.“ *Senát*, č. 4, 26-27.

Dvořáková, Vladimíra. 2005. „Spojené státy Americké.“ In: *Komparace politických systémů I*. Ed. Vladimíra Dvořáková. Praha: Oeconomica VŠE

Dvořáková, Vladimíra a Kunc, Jiří. 1999. „Senát? Ano!“ In: *Senát v České republice – proč a jaký?* Ed. Jan Kysela. Praha: Kancelář Senátu, 42-45.

Gerloch, Aleš. 1994. „Princip dělby moci a Ústava České republiky.“ *Politologická revue*, č. 2, 23-34.

Hausmaninger, Herbert. 1990. Spolkový prezident, spolková vláda a parlament v Rakousku. *Právník*, č. 12, 1099-1107.

Hayman, Helene. 2006. „Britský pohled.“ In: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustanovení Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, 104-106.

Hloušek, Vít a Sychra, Zdeněk. 2004. „Rakousko v Evropě a střední Evropě.“ In: *Rakousko v evropské a středoevropské politice*. Ed. Vít Hloušek a Zdeněk Sychra. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 9-31.

Holländer, Pavel. 2009. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.

Churchill, S. Winston. 1999. *Dějiny anglicky mluvících národů. Díl čtvrtý. Velká Británie*. Praha: Argo a Český spisovatel.

James, Philip. 1979. *Introduction to English Law. 10th editions*. London : Butterworths.

Jičínský, Zdeněk. 2010. „Doslov.“ In: *Česká parlamentní kultura*. Ed. Jan Winter. Praha: Auditorium, 405-414.

Just, Petr. 2006. „Senát v roce 10.“ In: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustanovení Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, 148-153.

Karlas, Jan. 2008. „Komparativní případová studie.“ In: *Jak zkoumat politiku. Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Ed. Petr Druhák. Praha: Portál, 62-91.

Kárník, Zdeněk. 2000. *České země v éře první republiky. Díl první. Vznik, budování a zlatá éra republiky: 1918 – 1938*. Praha: Libri.

Klokočka, Vladimír. 1996. *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde.

Klokočka, Vladimír. 1997. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde.

Klokočka, Vladimír a Wagnerová, Eliška. 2004. *Ústavy států Evropské unie. 2. vydání*. Praha: Linde.

Klíma, Karel. 2004. *Ústavní právo. 2. rozšířené vydání*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.

Kneifel, Gottfried. 2006. „Rakouský pohled.“ In: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustanovení Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, 90-92.

Kovář, Martin. 2004. *Velká Británie v éře Roberta Walpola. K vývoji státu a britské společnosti v první polovině 18. století*. Praha: ISV nakladatelství.

Kubát, Michal. 2004. „Politické režimy – Formy vlády.“ In: *Úvod do studia politické vědy. 2. rozšířené a doplněné vydání*. Ed. Ladislav Cabada a Michal Kubát. Praha: Eurolex Bohemia, 197-215.

Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia.

Kysela, Jan, 2006. „Parlamenty a jejich funkce v 21. století: uvedení do tématu.“ In: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustanovení Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, 117-134.

Kysela, Jan. 2001. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu: příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav*. Praha. V online podobě na <http://www.senat.cz/zajimavosti/sbornik/c2.php>.

Lebeda, Tomáš a kol. 2009. *První volby do Senátu. Analýza voleb do Senátu Parlamentu České republiky v roce 1996*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Malý, Karel. 2003. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945. 3. přepracované vydání*. Praha: Linde.

Peprník, Jaroslav. 1991. *Úvod do dějin a kultury Velké Británie*. Praha: Státní nakladatelství.

Pithart, Petr. 1999. „Senát jako stabilizující prvek politického systému.“ In: *Senát v České republice – proč a jaký?* Ed. Jan Kysela. Praha: Kancelář Senátu, 8-12.

Pítrová, Lenka. 2007. „Princip subsidiarity v EU – od virtuální reality k efektivní parlamentní kontrole.“ In: *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Ed. Jiří Georgiev. Praha: CEVRO institut, 106-117.

Reschová, Jana. 1997. „Druhé komory v evropských parlamentech.“ *Politologická revue*, č.1, 20-39.

Reschová, Jana. 1999. „Jak dotvořit Senát?“ In: *Senát v České republice – proč a jaký?* Ed. Jan Kysela. Praha: Kancelář Senátu, 25-30.

Rovná, Lenka. 2004. *Kdo vládne Británii?* Praha: Slon

Russell, Meg. 2007. *Reform of the British House of Lords: A Test of Lijphart and Tsebelis*. Pisa: Paper to the European Consortium of Political Research konference

Říchová, Blanka. 2008. „Spojené království Velké Británie a Severního Irska: devoluce – tradice – změna.“ In: *Základní modely demokratických systémů: komparace politických systémů*. Ed. Vladimíra Dvořáková. Praha: Oeconomica, 95-153.

Říchová, Blanka. 2006. „Reforma Sněmovny lordů: příběh na pokračování?“ In: *Parlamentsy a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustanovení Senátu Parlamentu České republiky*. Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, 170-185.

Říchová, Blanka a Strahalová Šárka. 2009. „Rakouská republika: systém sociálního partnerství v praxi.“ In: *Komparace politických systémů. Západoevropské politické systémy*. Ed. Blanka Říchová. Praha: Oeconomica VŠE, 173-208.

Sartori, Giovanni. 2001. *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství.

Schambeck, Herbert. 1993. *Demokracie a federalismus v Evropě zítřka*. Praha: Karolinum.

Slapper, Gary a Kelly, David. 2001. *The English Legal System. Fifth Edition.* London: Cavendish Publishing.

Syllová, Jindřiška. 1999. „Senát jako strážce stability ústavy.“ In: *Senát v České republice – proč a jaký?* Ed. Jan Kysela. Praha: Kancelář Senátu, 31-37.

Theakston, Kevin. 2006. „Bryceova zpráva.“ In: *Oxfordský průvodce britskou politikou 20. století.* Ed. John Ramsden. Praha: Prostor, 116-117.

Tsebelis, George a Money, Jeannette. 1997. *Bicameralism.* Cambridge: Cambridge University Press.

Tunkel, Victor. 2006. „Horní sněmovna: soudní dvůr.“ In: *Oxfordský průvodce britskou politikou 20. století.* Ed. John Ramsden. Praha: Prostor, 321-322.

Uhde, Milan. 2006. „Senát jubiluje.“ In: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustanovení Senátu Parlamentu České republiky.* Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, 48-50.

Veber, Václav. 2002. *Dějiny Rakouska.* Praha : Lidové noviny.

Vlček, Eduard a Knoz, Tomáš. 1998. „Rakousko.“ In: *Právní dějiny. Státy střední a východní Evropy.* Ed. Eduard Vlček a Karel Schelle. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 142-176.

Vodička, Karel a Cabada, Ladislav. 2007. *Politický systém České republiky. Historie a současnost. Druhé, aktualizované a rozšířené vydání.* Praha: Portál.

Vyvadil, Jiří. 1999. „Poznámky k filosofickému pojetí Senátu.“ In: *Senát v České republice – proč a jaký?* Ed. Jan Kysela. Praha: Kancelář Senátu, 13-18.

Wheelerbooth, Michael. 2006. „Horní sněmovna.“ In: *Oxfordský průvodce britskou politikou 20. století.* Ed. John Ramsden. Praha: Prostor, 317-319.

Wheelerbooth, Michael. 2006. „Horní sněmovna: složení.“ In: *Oxfordský průvodce britskou politikou 20. století*. Ed. John Ramsden. Praha: Prostor, 320-321.

Winter, Jan. *Ústavní vymezení druhých parlamentních komor ve vybraných státech se zřetelem na postavení Senátu v České republice*. Volně dostupné na: http://tf.webz.cz/jw/druhe_komory.pdf.

Zimek, Josef. 2003. *Ústavnost a český ústavní vývoj*. Brno: Masarykova univerzita.

Ostatní zdroje

Dokumenty

Parlamentní zákon z r. 1911 dostupný v Klokočka, Vladimír a Wagnerová, Eliška. 2004. *Ústavy států Evropské unie. 2. vydání.* Praha: Linde, str. 787.

Parlamentní zákon z r. 1949 dostupný v Klokočka, Vladimír a Wagnerová, Eliška. 2004. *Ústavy států Evropské unie. 2. vydání.* Praha: Linde, str. 790.

Ústava Rakouské republiky dostupná v Klokočka, Vladimír. 1997. *Ústavy států Evropské unie.* Praha: Linde, str. 422.

Ústavní zákon ČSR č. 121/1920 Sb. volně přístupný na <http://www.pravnik.cz/uplna-zneni/uz-9.html>

Ústavní zákon ČSR č. 143/1968 sb. volně dostupný na <http://www.koncelik.eu/ustavni-zakon-143-1968/v>

Ústavní zákon ČR č. 1/1993 Sb. volně dostupný na www.psp.cz/docs/laws/constitution.html

Volební zákon č. 247/1995 Sb. volně přístupný na http://www.senat.cz/volby/index.php?ke_dni=10.04.2011&O=8

Zákon o Horní sněmovně dostupný v Klokočka, Vladimír a Wagnerová, Eliška. 2004. *Ústavy států Evropské unie. 2. vydání.* Praha: Linde, str. 791.

Internetové zdroje

<http://www.epravo.cz> - Český portál zabývající se právem.

<http://icv.vlada.cz> - Informační centrum vlády ČR.

<http://www.ipu.org> - Portál celosvětové organizace sdružující Parlamentey.

<http://www.jirizak.cz> - Stránky bývalého senátora Jiřího Žáka.

<http://www.legislation.gov.uk> - Britský národní archiv legislativních rozhodnutí vlády.

<http://www.parlament.gv.at> - Oficiální stránky rakouského parlamentu.

<http://www.parliament.uk> - Oficiální stránky britského parlamentu.

<http://www.senat.cz> - Oficiální stránky českého Senátu.

<http://www.senat.fr> - Oficiální stránky francouzského senátu.

<http://www.socioweb.cz> - Sociologický web.

<http://www.volby.cz> - Volební server ČSÚ.

<http://en.wikipedia.org> - Anglická verze wikipedie.

Resumé

The main theme of this work is analysis of three type of upper chamber in asymmetric bicameralism. Between these upper chambers pertains British House of Lords, Czech Senate and Austrian Federal Council. The work tries to verify the main thesis that all three type of upper chamber are relevant to political system which they represent. Second thesis of this paper works with assumption that Czech Senate has positive influence on Czech political system. The main technique of this work are comparative methods and case study methods. This work is divided to the two parts. The first part are aimed at case studies, it consists analysis of three upper chambers by specific regulations. These specific regulations concists of historical perspective of upper chamber, political representation of upper chamber, powers of upper chamber, interrelations between upper and lower chamber and future perspective of upper chamber. The second part is devided to theoretical and evaluation part. The theoretical part of my diploma paper is focused on metodology of this work, it means circumscription comparative subject and specific regulations of upper chamber. The evaluation part of this work deals with final evaluation of conclusions comparative methods and final evaluation of whole work, it consists verify theses.