

Regionální druhé komory v západní Evropě

JAN KYSELA

Bikameralismus¹ je významným fenoménem ústavní a politické teorie a reality o něco více než dvě stě let. V předchozích staletích se s existencí dvoukomorového parlamentu, kontinuálně se vyvíjejícího až do moderní éry, můžeme setkat jen ve Velké Británii, resp. Anglii.²

Hlubší teoretická reflexe tohoto jevu je však spojena až s Anglickou revolucí, kdy byly formulovány důvody proti druhé komoře jako takové a proti Sněmovně lordů zvláště („Sněmovna lordů je škodlivá a zbytečná a proto musí být zrušena.“). V téže době byly mj. pod vlivem zkušeností se zpupností tzv. dlouhého parlamentu formulovány i důvody ve prospěch druhé komory (dvojí zvážení rozhodnutí, oslabení vlivu emocí v jediném sboru aj.).

Avšak nikoliv Angličan, nýbrž Francouz Charles de Montesquieu, učinil v polovině 18. století bikameralismus obecně zajímavým jeho propojením s učením o dělbě moci. V jeho pojetí spočívá dělba moci nejen v samostatnosti a vzájemné nezávislosti jednotlivých mocí, ale také v nezávislosti jejich nositelů (dělba moci v sociálním smyslu). Exekutiva je svěřena dědičnému monarchovi, zákonodárná moc přísluší dvoukomorovému parlamentu, jehož jedna komora je aristokratická, vyznačující se kvalitami věku, ctnosti, moudrosti a služby, a druhá je volena lidem. Zákonodárny sbor je složen ze dvou odděleně zasedajících a debatujících částí, z nichž jedna je pojistkou proti druhé, se vzájemným privilegiem odepření souhlasu.³ Rozdělení moci má vést ke stabilitě politického systému a k zárukám svobody, jež je ohrožena při soustředění vší moci v ruce jediné entity (jednotlivce či sboru).⁴

O několik desetiletí později je v rodících se Spojených státech amerických uvažování o dělbě moci horizontální doplněno rozměrem vertikálním. „Listy Federalistů“⁵ podávají zdůvodnění druhé komory nejen jako součásti „brzd a protivah“, nejen jako instituce dělby a kontroly moci, nýbrž obhajují ji také jako nositele zvláštních zájmů. Nejde přitom o zájmy aristokracie jako sociální třídy – což se předtím projevovalo v některých státních dvoukomorových parlamentech či v úvahách Johna Adamse –, ale o zájmy států, konstitutivních jednotek federace. Rodí se tak nový typ druhé komory, komora federativní.

Aniž bychom zde chtěli sledovat zákruty vývoje dvoukomorových soustav, rozšíření panských sněmoven jako „brzd revoluce“ a jejich pád s rostoucí demokratizací veřejného života, vytvoření „jednokomorového dvoukomorového parlamentu“ v Norsku a na Islandu⁶ a atypické „druhé komory“ v Německu, zrození hospodářských sněmoven a druhých komor zájmového zastoupení⁷, omezíme se, vedle obecnějšího úvodu, na několika příkladech na přiblížení jediného typu druhých komor, komor regionálních.

Typologii druhých komor lze konstruovat podle řady kritérií: např. *funkce, vztah k první komoře, obhajované zájmy* (princip reprezentace) či *způsob ustavování*. Všechny uvedené charakteristiky mají vést k odlišnosti obou komor: „Právě rozmanitost dnešního státu a jeho zákonodárství vyžaduje chápavě kritické, svébytné a spoluodpovědné a spolurozhodující myšlení na parlamentní úrovni. Taková druhá komora (vyjadřující nějaký živý princip ústavního uspořádání)

však nalezne uznání, důvěryhodnost a bude mít trvání pouze tehdy, pokud se bude lišit od první komory, tedy takzvaného zastupitelstva lidu.⁴⁸

Nás zajímá především princip reprezentace. Z přehršle zájmů, jež kdy druhé komory hájily a hájí, vybíráme zájmy teritoriálních celků. Bývá-li dvoukomorový systém často považován za nástroj efektivnějšího zastoupení a ochrany menšin (jazykových, etnických, kulturních, náboženských, politických aj.), jedná se v tomto typu druhých komor o ochranu menších, méně lidnatých územních celků. Slovy Bagehotovými, slouží k „reprezentaci citění, jež je starší než komplikovaná politika, citění, které je tisíckrát silnější než obecné politické smýšlení – citění lokálního.“⁴⁹

Komory teritoriálního zastoupení jsou nejpočetnější skupinou. Z 68 t. č. existujících druhých komor jde o více než polovinu, přičemž ale v řadě případů není teritoriální reprezentace výlučnou – viz např. Belgie, Burkina-Fasso, Dominikánská republika aj.¹⁰ Podle některých autorů je obhajoba teritoriálních zájmů dokonce jediným legitimním zdůvodněním druhých komor. U nás to naznačuje např. Zdeněk Jičínský.¹¹

Mezi komorami teritoriálního zastoupení je však třeba rozlišit komory federativní (komory zemí) a komory regionální. První typ je téměř atributem federativního uspořádání: nejspíše nenalezneme federativní stát, v němž by neměl parlament dvoukomorovou strukturu nebo neexistoval orgán plnící funkci druhé komory.¹² V západní Evropě to platí o Belgii, Německu, kde Spolková rada není parlamentním tělesem, leč plní jeho roli, Rakousku a Švýcarsku, v jihovýchodní Evropě o Jugoslávii a Bosně a Hercegovině, ve východní Evropě o Rusku.

Druhý typ je častý v decentralizovaných unitárních státech. V západní Evropě se jedná o Francii, Itálii, Nizozemí a Španělsko. Právě těmto druhým komorám bychom měli dále věnovat soustředěnější pozornost.¹³

Úsilí o regionalizaci nové druhé komory je přitom patrné také ve Velké Británii. Reforma Sněmovny lordů je vedena snahou o její demokratizaci a větší reprezentativnost, ať již jde o zastoupení tradičních zemí a regionů (Velký Londýn, Anglie, Wales, Skotsko, Severní Irsko) nebo o zastoupení etnických skupin, církví a náboženských komunit, profesí apod. Takto reformovaná druhá komora má být jako komplement politicky dominantní Dolní sněmovny nadále platnou součástí britského systému vládnutí.¹⁴

Jestliže u komor federativních převažuje zdůvodnění principem politické stability (také proto, že jsou silnější), vystupuje u komor regionálních do popředí princip efektivity, t.j. zdokonalení výsledku zákonodárského procesu, textu zákona.¹⁵ Již Montesquieu argumentoval obojím způsobem; jde tak pouze o míru zdůraznění jednoho či druhého.

Již od 18. století byla myšlenka účelnosti druhých komor zpochybňována. Joseph Sieyes tehdy napsal: „Jestliže druhá komora souhlasí s první, je neúčinná, a jestliže nesouhlasí, je špatná.“ Klíčem k pochopení tehdejších i dnešních diskusí jsou začasté ideová východiska zastánců a kritiků bikameralismu, totiž to, k jaké formě koncentrované či vyvážené vlády se hlásí. Podle tohoto kritéria bychom mohli rozlišit přívržence absolutní nebo konstituční monarchie, monistické nebo pluralitní demokracie. Na postojích těch, kteří se hlásili k odkazu buď autora „*Ducha zákonů*“, nebo „*Společenské smlouvy*“ to bylo dobře patrné již v raných etapách Velké revoluce francouzské.¹⁶

Základní tenze v pojetí vládnutí přetrvávají dodnes. „Bojovníci proti bikameralismu jsou hlasatelé „absolutistické“ koncepce zastupitelské demokracie“, praví současný francouzský autor.¹⁷ Rovněž závěrečná deklarace „Fóra senátů světa“ upozorňuje na souvislost vzrůstajícího

počtu druhých komor („znovuoživení“ bikameralismu) s „odhodláním a nutností posílit a prohloubit demokratické režimy“.¹⁸

V prohlášení se dále uvádí, že existence druhých komor přispívá k „diverzifikovanějšímu zastoupení obyvatelstva“, zvyšuje flexibilitu tváří v tvář decentralizačním pochodům, včetně řešení otázek vztahů místních a ústředních orgánů, stabilizuje právní normy a posiluje ideu i praxi právního státu prohloubením dělby moci. V neposlední řadě „zaručuje dvoukomorový systém nezbytnou publicitu legislativním a politickým diskusím a potřebnou informovanost veřejnosti“.

Přitom ještě v šedesátých letech se dvoukomorový parlament zdál být jevem marginálním, opodstatněným snad právě jenom ve federativních státech. Již začátkem padesátých let byly zrušeny druhé komory v Dánsku a na Novém Zélandu, později i ve Švédsku. Nová vlna diskusí o zrušení druhé komory zasáhla i Velkou Británii.

Byla to doba lidových demokracií ve střední a východní Evropě, pro něž byly druhé komory (s výjimkou atypického modelu jugoslávského) zbytečnou komplikací při výkonu moci, doba osamostatňování se afrických kolonií, zemí bez demokratických a parlamentních tradic, uspořádaných začasté na principech knenového soužití v kombinaci s vládou jedné strany či hnutí, doba vypořádávání se s minulostí a konzervativním „haraburdím“ snad ve všech aspektech života jedince i společnosti. Na pořadu dne byla co nejpřímější demokracie, ve druhé polovině let šedesátých demokracie přímé akce, demokracie bez prostředníků. Druhé komory? K čemu?!

Naše současnost je naproti tomu poznamenána praktickou zkušeností s politickými zvraty 20. století; z této zkušenosti snad nemůže nevyplývat značná opatrnost a skepse. Víme o neblahých důsledcích „vlastnění“ a vykonávání nekontrolované moci v režimech totalitních i autoritativních; byť je třeba „vlastníkem“ moci „lid“. Víme také, že suverenita lidu a jeho vůle, je-li interpretována jako nejvyšší a neomezená vůle, vede k demokracii vybavené epitetem „neliberální“.¹⁹ Neliberální demokracie, absolutizující rozhodování neomezované většiny, rozhodování realizované bez pojmů v jediný okamžik voleb, není největší přítelkyní svobody jednotlivce. Také kvůli snadnějšímu dorozumění se mluví o žádoucím typu demokracie jako o demokracii liberální či pluralitní. Upozorňuje se na konec výlučného nároku politických stran reprezentovat zájmy národa (slova předsedů italského Senátu a rakouské Spolkové rady) a na nutnost rozšiřování účasti občanů na správě věcí veřejných, avšak při zachování zastupitelské povahy systému vládnutí. Kromě participace jsou za základní charakteristiky liberální demokracie pokládány pluralismus, kontrola a odpovědnost.

Promítnutí těchto diskusí je třeba hledat jak v samotné existenci dvoukomorového parlamentu²⁰, tak ve vztahu obou komor, resp. v síle druhé komory. Toto kritérium vede zpravidla k rozdělení druhých komor do tří skupin. Tak např. Jindřiška Syllová, propojujíc ústavní postavení druhých komor s jejich skutečnou rolí související s obhajovanými zájmy, řadí do první z nich druhé komory nejsilnější (federativní)²¹, do druhé komory o něco slabší (regionální – explicitně sem počítá Francii, Itálii, Španělsko nebo Polsko) a do třetí skupiny komory plnící výlučně roli korektivu.²²

Vít Schorm rozlišuje *klasický konsenzuální model* (rovnost obou komor), *model nerovného bikameralismu* (kdy druhá komora má povýšce poradní hlas) a *model kompromisní* (v rámci něž je možné odstupňovat různou míru racionalizace vzájemných vztahů).²³

Autor této stati označuje na jiném místě ony tři kategorie druhých komor jako *bikameralismus rovný* (k přijetí rozhodnutí/zákona je třeba souhlasu obou komor), *vyvážený* (první komora má poslední slovo, avšak za ztížených okolností a po vyčerpání všech možností dohody – „člunek“, dohodovací řízení aj.) a *nerovný* (druhá komora je zřetelně slabší než komora první).²⁴

Při následné klasifikaci druhých komor je možné orientovat se pouze podle ústavního postavení, což však může být matoucí (ilustrativní jsou případy panských sněmoven, jež byly sice formálně rovnocenné se sněmovnami lidovými, avšak absence demokratické legitimacy jim obvykle svazovala ruce), nebo podle jejich reálné role. Subtilnější analýzu by vyžadoval zvláště pojem rovného bikameralismu. Parlamentní komory jsou si totiž zpravidla „nerovné“ ve vztahu k exekutivě, vztahu odpovědnostním (i v podmínkách rovného bikameralismu USA je Senát obdařen konfirmační pravomocí, jež Sněmovně reprezentantů chybí); výjimkou je např. současný italský Senát nebo Senát francouzské III. republiky. Přitom italský Senát je počítán k soudržným komorám, což jej v následující typologii přeřazuje z kategorie rovnocenných komor mezi komory slabé.

Snad nejpropracovanější typologii předkládá Arend Lijphart.²⁵ Druhé komory rozděluje na *silné, slabé a bezvýznamné*. Silnými jsou komory nesoudržné a symetrické, přičemž nesoudržnost Lijphart popisuje jako rozdílnost politického složení obou komor a symetrii jako rovnocennost komor.

Slabé komory jsou buď soudržné a symetrické, nebo nesoudržné a asymetrické. V první variantě je formální rovnost postavení obou komor „znehodnocena“ či oslabena identitou složení jejich sborů; druhá komora je takřka vyprázdněna. Zejména v podmínkách silné stranické disciplíny, kdy jsou obě frakce téže politické strany řízeny z jediného centra, nejsou vyvažující a kontrolní pravomoci druhou komorou využívány (nejspíše se jedná o případ Rumunska). Druhá varianta s sebou přináší střet odlišných většin v situaci, kdy jedna z nich může relativně snadno překonat odpor většiny druhé.

Konečně bezvýznamné druhé komory jsou soudržné a asymetrické; co do složení identická komora je obdařena menšími či zanedbatelnými pravomocemi (s určitými výhradami pravděpodobně prvorepublikový senát).

Jako významnější pro uchování svébytné role se jeví zajištění nesoudržnosti komor. Má-li být dvoukomorová soustava funkční, musí být přímo institucionálně založena na možnosti konfliktu a jeho následného řešení. Odlišný a zdůvodněný názor druhé komory může přesvědčit komoru první; konfliktům (diskusím) se nevyhýbající druhá komora může mít (nejen) na legislativní proces větší vliv než formálními pravomocemi obdařená sněmovna, plnící úlohu „sacího papíru přikládáného na rozhodnutí první komory jí předložená.“ Při absenci rozporů by přijímání zákonů sice bylo rychlejší a snazší, odpadl by však důvod zachování druhé komory.²⁶

Regionální komory, viděno prismatem síly jejich postavení, převážně patří do „vyváženého bikameralismu“. Uvidíme však, že to neplatí bezvýjimečně; vliv na to má mj. soudržnost obou komor v případě Itálie a Nizozemí.²⁷

Francie

Francouzský Senát je dokonalou ukázkou „vyváženého bikameralismu“ a současně nejčastěji uváděným příkladem regionálních druhých komor.²⁸ Není přitom nejstarší regionální komorou; v této podobě existuje od roku 1875. První zkušenosti s dvoukomorovým parlamentem jsou však ve Francii staršího data. Poprvé byl v podobě Rady starších a Rady pěti set zřízen v roce 1795, byť se o něm vášnivě diskutovalo již dlouho předtím. Právě existence jedno- či dvoukomorového parlamentu byla jednou z otázek štěpících radikály, liberály a konzervativce (viz výše).

Orgán nazvaný Senát vstupuje na scénu paradoxně nikoliv v rámci bikameralismu, nýbrž v rámci polykameralismu. Ústava z roku 1799 propracovává podle zásad logiky, nikoliv však potřeb praxe, náznaky procesní specializace obou Rad do podoby modelu zákonodárského procesu, jehož se účastnili První konzul (návrhy zákonů), Státní rada (připomínky k návrhům zákonů), Tribunát (diskuse o návrzích zákonů), Zákonodárský sbor (hlasování o návrzích zákonů – ovšem v rozpravě vystupovali pouze tři zástupci Státní rady a tři zástupci Tribunátu, členové Zákonodárského sboru naslouchali a hlasovali – „sbor němých“) a Senát. Úkolem Senátu původně bylo dohlížet na ústavnost v zákonodárství a „konzervovat“ („pouvoir conservateur“ podle Sieyese). Posléze se stal interpretem ústavy a „prostřednictvím svých komisí pro svobodu tisku a pro osobní svobodu se stal i místem, kde se vyřizovaly speciální ústavní stížnosti.“²⁹ Na návrh Prvního konzula mohl dokonce rušit rozhodnutí soudů, pokud by mohla působit proti obecnému blahu.³⁰ Nakonec získal právo rozpouštět Tribunát a Zákonodárský sbor a vetovat zákony.

Na samém sklonku Napoleonovy vlády se Senát, dosud opora trůnu, stal příčiněním Josepha Fouché strůjcem přechodu k novému režimu; „senátorská ústava“ z roku 1815 však byla nahrazena Chartou Ludvíka XVIII.

Bourbonská restaurace zachovala dvoukomorový parlament v podobě sněmovny dědičných pairů a poslanecké sněmovny, Komory poslanců departementů, v níž zasedali převážně místní notáblové.³¹ Podle Benjamina Constanta představovaly obě sněmovny reprezentativní moc: reprezentaci trvalou (pairové) a moc mínění (poslanci).³²

Původní rovnocennost byla vychylována ve prospěch poslanecké sněmovny postupným etablováním parlamentní formy vlády. Sněmovna pairů totiž nebyla rozpustitelná a není-li rozpustitelná, nemůže vyslovit vládě nedůvěru, neboť by došlo k porušení rovnosti zbraní, k vychýlení mocenské rovnováhy.³³ Od roku 1831 mohl král jmenovat pairy pouze z určitých kategorií osob, a to jen na doživotí.

Panská sněmovna zanikla s červencovou monarchií. Druhá komora, Senát, byla obnovena Napoleonem III. jako orgán de facto ústavodárný, složený z virilistů (kardinálové, maršálové, admirálové) a na doživotí jmenovaných zasloužilých osobností. Ještě před ustavením Senátu jako opory císařství proběhl plebiscit o zásadách prezidentské ústavy z roku 1852, podle něhož mělo být úlohou státní rady navrhování zákonů a úlohou zákonodárského shromáždění projednávání a schvalování návrhů zákonů. Kromě nich se mělo na zákonodárství podílet „druhé shromáždění složené z vynikajících mužů státu, ... které chrání základní smlouvu a veřejnou svobodu.“³⁴ Se zánikem císařského Senátu v roce 1870 končí ve Francii éra „aristokratického bikameralismu“.³⁵

III. republika byla plodem kompromisu převažujících, ale rozštěpených monarchistů a republikánů. To se projevilo také v konstrukci Senátu, jenž byl „garancí ochrany menšiny pozbyvající politické moci – zabezpečením početně slabých pro budoucnost.“³⁶ Konzervativní typus Senátu byl prohlouben institutem 75 doživotních senátorů kooptovaných samotným Senátem (zrušeno roku 1884). Za těchto podmínek bylo možné přijmout ústavu.

Senát měl být shromážděním notáblů, nepřímě volených vynikajících osobností. Měli být vybíráni sborem volitelů (místních a regionálních hodnostářů, poslanců, delegátů obcí), v němž byly nadreprezentovány malé obce do 1 tisíce obyvatel.³⁷ Díky tomu bylo, a je, složení Senátu konstantní, centristické s mírným vychýlením doprava.

Ve Francii to bylo první důslednější propojení druhé komory s regiony. Určité náznaky, avšak bez zohlednění rozdílu mezi Radami, se objevily již v ústavě Direktorata; v zahraničí šlo o model zaváděný belgickou ústavou z roku 1831 a ústavou nizozemskou z roku 1848. Kon-

zervativní pojiškou měl být Senát ve dvojím ohledu: jednak díky nadreprezentování konzervativního venkova, jednak díky nepřímé volbě. Již Federalisté zmiňují volbu voliteli, neboť „dává přednost výběrovému určení“ a přispívá k potlačení populismu volební kampaně; v klasické podobě shrnul, byť nesouhlasně, argumenty ve prospěch volby elity elitou vyznačující se rozhledem a zdravým úsudkem John Stuart Mill.³⁸ Nyní byli místní notábové nejen voliteli, ale byli také voleni (současní a bývalí starostové, prefekti aj.).

Při rovnocennosti obou komor byl takovýto Senát dostatečnou zárukou proti radikalismu poslanců. Přitom ovšem jeho nepřímá volba vedla k poukazům na nižší legitimitu než je legitimita přímo volené první komory, bezprostředně vyjadřující vůli lidu. Ve Francii vedl tento názor k pozdějšímu zakotvení „posledního slova“ Národního shromáždění, jímž se čelí patům při souběžné existenci rozdílných většin.³⁹

Poválečná atmosféra příliš Senátu nesvědčila. Byl kritizován jako bašta konzervatismu a aktivní přispěvatel k nestabilitě poměrů III. republiky (opakované vyslovení nedůvěry vládě, aniž by jej tato mohla rozpustit, absence posledního slova). Nebyl sice zrušen, byť to bylo navrhováno, ale nahradila jej Rada republiky, regionální druhá komora. Její zprvu silně nerovně postavení bylo modifikováno novelizací ústavy v roce 1954. Zákonodárný proces mohl nadále začít i v Radě republiky, projednání návrhů zákonů mohlo být až dvoukolové (dvě čtení v každé komoře) s „posledním slovem“ Národního shromáždění, pokud se komory neshodly do 100 dnů.

Ústava V. republiky vychází ze specifické koncepce racionalizace parlamentarismu, koncepce tzv. semiprezidenční demokracie (t. č. jsme však svědky stálého posilování vlády na úkor prezidenta republiky – dlouhodobá kohabitace, zkrácení délky mandátu apod.). Podle úmyslu ústavodárce z roku 1958 měl být Senát, již opět Senát, oporou prezidenta republiky v případných sporech s Národním shromážděním. Prezident republiky i senátoři měli být voleni týmiž voliteli.⁴⁰ Zavedením přímé volby prezidenta republiky však předpokládaný vztah zmizel, generál de Gaulle se v Národním shromáždění opíral o spolehlivou podporu vlastní strany a jeho snahy o reformu Senátu sloučením s Hospodářskou a sociální radou (korporativní komora) mu mezi senátory přílišnou oblibu nezjednaly.⁴¹

Autorita a vliv Senátu spočívají v relativní nezávislosti senátorů, jejich odbornosti a času na důkladné zvážení návrhu zákona.⁴² Nezávislost vyplývá jednak z faktu, že jde vesměs o lidi s vlastní kariérou, jednak z délky mandátu (9 let) a častého znovuzvolení. Odbornost senátorů se koncentruje do sfér základních svobod, rodinného práva, veřejné správy, financí, zemědělství a venkova vůbec. V těchto oblastech je jejich názor zpravidla respektován. Je však uznávanou skutečností, že senátoři nejsou příliš úspěšní při intervencích do politicky citlivých otázek, zejména jsou-li prosazovány koherentní vládní většinou.

Podle čl. 24 ústavy Senát „zajišťuje reprezentaci územních celků republiky“; zastoupení jsou v něm též „Francouzi usazení mimo republiku“. 321 senátorů se volí po třetinách každé tři roky: 211 jich je voleno většinovým způsobem (v 84 departementech, kde se volí jeden až čtyři senátoři) a 110 se volí v poměrném systému (ve 14 departementech s pěti a více mandáty a ze zástupců zahraničních Francouzů). Senátory volí sbor cca 140 tisíc volitelů (tradičně zvýhodněny jsou malé, tj. venkovské obce). Pasivní volební právo je podmíněno dosažením 35 let věku. Voleny jsou osoby s předchozí zkušeností ve veřejném životě. Celá řada senátorů kumuluje mandát s funkcí starosty a s členstvím v generálních a regionálních radách.⁴³

O zákonodárném procesu pojednáme s maximální stručností.⁴⁴ Zákonodárná iniciativa přísluší premiéroví a členům obou komor. Zákonodárný proces, s výjimkou finančních zákonů,

může začít v kterékoliv komoře. Vláda si vybírá tu, kde má větší šanci uspět, nezdá se však, že by existovala zvyklost předkládání zákonů určitého typu nejdříve Senátu, což platí např. o Velké Británii.

Je-li Senát komorou, již je návrh podán jako první, a návrh zákona zamítne, zákonodárný proces končí. Bez dalšího to platí pro parlamentní iniciativy; vláda ovšem může návrh přesto předložit Národnímu shromáždění. Je-li Senát na řadě jako druhý, přikáže Národním shromážděním postoupený návrh zákona jedné z šesti stálých komisí. Na základě jejího doporučení návrh zákona schválí, zamítne nebo změní. Pozměněný návrh zákona se vrací Národnímu shromáždění, jež jej může schválit, zamítnout či změnit. V posledně jmenovaném případě je návrh zákona postoupen Senátu atd. Jde o klasický „člunek“ (la navette), avšak modifikovaný možností vlády zasáhnout.

Premiér si totiž může po dvojím čtení v každé komoře, nebo po jednom čtení, prohlásila-li vláda návrh zákona za naléhavý, vyžádat svolání smíšené paritní komise, tj. dohodovacího výboru složeného ze sedmi členů a sedmi náhradníků za každou komoru. Její členové jsou delegováni stálou komisí projednávající návrh zákona; zpravidla je členem předseda stálé komise a zpravodaj návrhu zákona, ostatní jsou voleni podle poměrného zastoupení a odbornosti.

Smíšená paritní komise jedná pouze o tom, na čem se komory dosud neshodly. Pokud přijme kompromisní doporučení, hlasují o něm obě komory bez možnosti podávat pozměňovací návrhy. Toto právo naopak přísluší vládě, která někdy za podpory většiny Národního shromáždění kompromis obsahově vyprázdní a učiní jej pro Senát nepřijatelným. To se však obvykle neděje.

Není-li kompromis nalezen nebo přijat, může vláda po jednom čtení návrhu zákona v každé z komor požádat Národní shromáždění o „poslední slovo“. Děje se to však jen v cca 10% případů, zvláště v letech kohabitace. Přes tři čtvrtiny zákonů byly v uplynulých desetiletích přijaty ještě před zahájením dohodovacího řízení.

Specifickými rysy se vyznačuje zákonodárný proces, pokud jde o ústavní, organické a finanční zákony. Změna ústavy může být provedena na návrh prezidenta republiky referendem, nebo z iniciativy Parlamentu referendem, nebo na návrh prezidenta republiky třipětinovou většinou Kongresu, společného zasedání obou komor, poté, co byl návrh změny schválen oběma komorami.

Organické zákony mohou být usneseny Národním shromážděním proti vůli Senátu, avšak za podmínky dosažení absolutní většiny hlasů při „posledním slovu“ (vláda o ně obvykle nežádá); to neplatí pro organické zákony týkající se Senátu a volební zákon upravující volební právo občanů Evropské unie na území Francie – zde je třeba shody obou komor.

Procedura projednávání finančních zákonů je více svázána lhůtami; do popředí vystupuje role vlády jako strážkyně rozpočtových příjmů a výdajů.

V zákonodárném procesu je patrná velmi významná role vlády, která ji ještě může umocnit spojením návrhu zákona s otázkou důvěry. V takovém případě platí, že je návrh zákona přijat Národním shromážděním, nebylo-li vyvoláno řízení o vyslovení nedůvěry.

Pokud jde o kontrolu vlády, mohou senátoři zřizovat vyšetřovací komise, mají právo klást dotazy, vyslovují souhlas s ratifikací mezinárodních smluv, mohou přijímat nezávazné rezoluce ve věcech týkajících se Evropské unie, mohou se na návrh premiéra usnášet o celkovém prohlášení vlády atd.

V autonomní působnosti Senát zřizuje stálé komise, volí svého předsedu, jenž je druhým mužem ve státě, obdařeným řadou ústavních návrhových a konzultačních oprávnění, a místopředsedy, přijímá svůj jednací řád, který však podléhá obligatornímu přezkumu Ústavní radou, atd.

Uzavřít můžeme tím, že Senát obstál ve Francii ve zkoušce dvou referend o jeho zrušení a přestože se čas od času objevují pochybnosti o jeho nezbytnosti, je vcelku uznávanou a efektivní součástí francouzského ústavního a politického systému. Nesporný je jeho přínos na poli zkvalitnění zákonodárství, díky silnému hlasu v procesu přijímání organických zákonů se podílí rovněž na stabilizaci klíčových politických vztahů a institucí a v neposlední řadě slouží jako obrana obcí před státem a menšiny obyvatel venkova před většinou z měst. Je předobrazem mnoha druhých komor rozvojových států, zejména frankofonních.

Itálie

Italský ústavní systém se v evropském srovnání vyznačuje rysy snad nejjednoduššího parlamentarismu. Přítomnost jen nemnoha racionalizačních prvků připomíná vzor francouzské III. republiky, který se projevuje též v konstrukci parlamentu. Italský Senát je atypický tím, že ač komora nikoliv federativní, je komorou rovnocennou. Rovnomocnost jde dokonce tak daleko, že po citovaném francouzském vzoru je vláda odpovědná oběma komorám; Senát jí tedy může vyslovit nedůvěru. S podobnou úpravou, přesto však s možností konečného přehlasování Senátu a s absencí přímé vazby na vládu se setkáme snad již jen v Rumunsku.

Mezi dvěma komorami italského parlamentu seznáme pramálo rozdílů; byly koncipovány podle zásad rovného bikameralismu jako rovnocenné a stejným způsobem volené, tj. stejně legitimované. Absentuje věcná specializace. To, že mezi nimi existuje vůbec nějaká tenze, lze přičíst na vrub malé disciplíně uvnitř stranických frakcí, v menší míře odlišnostem v aktivním a pasivním volebním právu. Díky tomu je o konflikty postaráno a mnohé návrhy zákonů zastihne konec volebního období při opakovaném „přehazování“ mezi komorami.⁴⁵

Republikánský Senát měl svého předchůdce v Senátu královském. Ten byl po sjednocení Itálie pod savojskou dynastií druhou komorou národního parlamentu. Senátoři byli jmenováni králem na doživotí z ústavou taxativně vypočtených kategorií osob. Podobný princip bychom odhalili ve francouzské panské sněmovně po roce 1831 a v belgickém či španělském Senátu. Ověření mandátu takto jmenovaných osob příslušelo Senátu, který si tak postupně vydobyl právo spolurozhodovat o svém složení. Pomineme-li oprávnění v zákonodárství a při kontrole vlády (interpelace k zjištění „důvodů chování vlády a jejich záměrů“), kde byl postaven naruven první komoře, stojí za zmínku pravomoc soudní: Senát byl vysokým soudním dvorem pro trestné činy senátorů a ministrů a pro zločin velezrady (totéž platilo ve Španělsku).⁴⁶

Senát přežil celou fašistickou éru. Nepřimo se jej však dotklo jednak splyvání fašistické strany se státem, jednak posilování exekutivy na úkor parlamentu a proměna všeobecně a přímo volené Poslanecké sněmovny v korporativní komoru v roce 1928.⁴⁷ Tehdy vlastně neexistovala demokraticky legitimovaná první komora, nýbrž dvě komory druhé, komora notáblů a komora korporativní.

Ústava z roku 1947 zrušila monarchii a králem jmenovaný Senát, zachovala však dvoukomorový parlament a to parlament s rovnocennými komorami. Senát měl „příspěvek k dělbě práce mezi komorami a k uspokojení potřeby znovuzvážení a zdokonalení legislativních opatření.“⁴⁸

Senát je volen podle oblastí, nikoliv k zastupování oblastí, přičemž přerozdělení mandátů se děje podle posledního sčítání lidu a žádná oblast nemá mít zásadně méně než sedm senátorů.⁴⁹ Voliči starší 25 let volí 315 senátorů starších 40 let; v případě Sněmovny jsou limity 18 a 25 let. Kromě senátorů volených jsou doživotními senátory též bývalí prezidenti republiky a osobnosti

„s nejvyššími zásluhami na poli sociálním, vědeckém, uměleckém a literárním“, jichž může prezident republiky jmenovat nejvýše pět.⁵⁰ Toto ustanovení je interpretováno tak, že jmenovaných senátorů nemůže být současně více než pět.⁵¹ Celkem bylo počátkem t. r. senátorů 324, což činí z italského Senátu ve světovém srovnání druhou nejpočetnější druhou komoru. V pomyslném žebříčku mu patří příčka mezi Sněmovnou lordů a francouzským Senátem.⁵²

Volební období obou komor je pětileté (do Senátu se do roku 1963 volilo na šest let), obě se obměňují integrálně, obě může prezident republiky rozpustit.

Senát ve své autonomní působnosti volí předsedu, který v době jeho zaneprázdnění zastupuje prezidenta republiky, a předsednictvo, usnáší se absolutní většinou hlasů na svém jednacím řádu, zřizuje výbory apod. Postavení výborů v italském parlamentu je mimořádně silné (viz níže). Zvláštními výbory jsou výbory vyšetřovací, jež jsou při vyšetřování věci veřejného zájmu vybaveny stejnými pravomocemi jako soudní orgány.

Parlament se ve stanovených případech schází na společných schůzích, např. při volbě prezidenta republiky, kdy je rozšířen o delegáty regionů, volbě části členů Nejvyšší soudcovské rady či impeachmentu. Společným schůzím předsedá předseda Poslanecké sněmovny.

Senát vyslovuje vládě důvěru, resp. nedůvěru (pád Andreottioho vlády v roce 1979), může členy vlády interpelovat, resp. klást jim dotazy. Ke kontrole vlády a veřejné správy slouží též veřejná slyšení stálých i specializovaných výborů.

„Zákonodárnou činnost vykonávají kolektivně obě komory“, stanoví čl. 70 ústavy. Zákonodárná iniciativa je přiznána vládě, jež ji může uplatnit jen se souhlasem prezidenta republiky, každému členu parlamentu a dalším orgánům a institucím, pokud tak stanoví ústavní zákon (např. oblastní rady). Zákonodárná iniciativa může být uplatněna i formou lidové iniciativy nejméně 50 tisíc voličů.

Zákonodárný proces může být zahájen v kterékoliv z komor. Návrh zákona je projednán ve výborech a článek po článku i v plénu a následně postoupen druhé komoře v pořadí. Podle čl. 72 ústavy ale může jednací řád komor stanovit, ve kterých případech je zkoumání a schválení zákonů přeneseno na výbory. Vysvětlení této skutečnosti spatřuje Reschová ve zdlouhavosti zákonodárného procesu v podmínkách, kdy parlament rozhoduje o mnohých otázkách, jinde příslušejících správě. „Z důvodů účelnosti je na výbory delegována pravomoc jednat in sede legislativa, tj. nepostupovat dále návrh zákona k projednání na plenárním zasedání, a přijmout leggine, tj. zákonná opatření...“⁵³ Ústava vylučuje tuto proceduru pro zákony ústavní a volební, zákony delegační a některé jiné. Avšak i při její aplikaci může vláda, deseti členů komory nebo pětina členů výboru požádat o předložení návrhu zákona k rozhodnutí plénu.

Marcel Sousse spojuje praktické uplatnění této procedury s méně významnými návrhy zákonů, jež může předseda komory se souhlasem vlády předložit k rozhodnutí výboru (commission délibérante), jehož rozhodnutí je definitivní za předpokladu, že komora do deseti dnů od přikázání návrhu zákona proti tomu neprotestuje.⁵⁴

Takové oprávnění výborů je velmi výjimečné (viz však Španělsko); souměřitelné není ani negativní oprávnění výborů amerického Kongresu, které mohou návrh zákona definitivně zamítnout, nikoliv však schválit.⁵⁵

Nebylo-li mezi komorami dosaženo shody, nastupuje dnes již v mezinárodním srovnání dosti unikátní časově neomezený „člunek“, případně dohodovací řízení. Není-li shody dosaženo žádným z uvedených způsobů, resp. je-li návrh zákona jednou z komor zamítnut, legislativní proces neúspěšně končí.

Pokud je návrh zákona oběma komorami schválen, může prezident republiky požádat o jeho nové projednání. Pokud je návrh zákona znovu schválen (potvrzen), musí být vyhlášen.

Odlíšná procedura je upravena pouze pro změny ústavy. K jejich přijetí je třeba dvou postupných usnesení obou komor v období nejméně tří měsíců. Druhé usnesení je každou komorou přijímáno absolutní většinou hlasů. Kvalifikované subjekty mohou iniciovat ratifikační referendum.

Parlament může delegovat vládě při stanovení zásad právní úpravy na omezenou dobu a ve vymezeném rozsahu výkon zákonodárné funkce. Vláda je však kromě toho oprávněna ve výjimečných případech přijmout na vlastní odpovědnost prozatímní opatření, které musí téhož dne předložit komorám parlamentu jako návrh zákona. Prozatímní opatření pozbudou účinnosti do 60 dnů od přijetí: buď jsou nahrazena zákonem, nebo pozbudou účinnosti zrušením či uplynutím lhůty.

Tolik k základním pravomocím. Opakování těžké úkonů při shodném politickém složení vystavilo v minulosti italský bikamerální model četným kritikám. Ty vedly k nejrůznějším reformním projektům i drobnějším snahám o odlišení oslabením stranické disciplíny či úpravou procedur. Tak v roce 1983 navrhovala tzv. Bozziho komise oddělení zákonodárné činnosti od kontroly vlády a jejich rozdělení mezi dvě přímo volená shromáždění.⁵⁶ Jiným pokusem bylo koncipování Senátu jako komory reflexe: projednával by pouze návrhy zákonů, jež by projednávat chtěl. S relativním úspěchem se setkala jen volební reforma v roce 1994, při níž byl dosavadní systém, v němž byla Sněmovna volena poměrným systémem a Senát volebním systémem umožňujícím zvolení kandidáta, jenž ve volebním obvodu obdržel nejméně 65% hlasů, přičemž ostatní mandáty byly rozděleny v rámci oblasti d'Hondtovou metodou⁵⁷, nahrazen pro obě komory (!) systémem kombinovaným. Po 75% mandátů se rozděluje ve volebních obvodech jednomandátových a po 25% ve vícemandátových. To přispělo k mírnému odlišení obou komor.⁵⁸

Skutečností zůstává, že Senát je regionální komorou jen tak napůl. Obhajoba regionálních zájmů není jeho primárním posláním; na rozdíl od tří dalších zde uváděných komor je volen přímo. Hodně tedy záleží na zvolených senátorech a případné profilaci komory. Překážkou důkladnějšího propojení Senátu a regionů je inkompatibilita parlamentního mandátu s členstvím v oblastních radách, ale i delegování zvláštních zástupců oblastí do shromáždění volících prezidenta republiky, čímž se dává najevo, že oblasti nejsou, přinejmenším v tomto případě, zastupovány senátory.

Nizozemí

V Nizozemí se druhá komora nazývá „První komora“; obdobně to platilo o zrušené druhé komoře ve Švédsku. Je jednou z komor Generálních stavů, které „reprezentují všechen lid Nizozemí“ (čl. 50 ústavy).⁵⁹

Kořeny dvoukomorového parlamentu musíme hledat v období francouzské hegemonie na přelomu 18. a 19. století. Tehdy byly Generální stavy, složené z členů jmenovaných stavy či provinčními vládami, nahrazeny voleným Národním shromážděním, složeným po francouzském vzoru z Rady starších a Rady pěti set (1797).⁶⁰ Rovněž další tři ústavy kopírovaly francouzský předobraz. Konečně roku 1810 bylo Nizozemí přičleněno k Francii.

Po Napoleonově pádu bylo bývalé Rakouské Nizozemí sjednoceno s bývalými Spojenými provinciemi. Nové Nizozemské království zřídilo dvoukomorový parlament, Generální stavy.⁶¹ Členové jeho horní sněmovny, První komory, byli jmenováni králem na doživotí z řad nejuznávanějších mužů země, s přihlédnutím k vyrovnání severních a jižních provincií. Tehdy byla zakotvena, s implicitním odkazem na napoleonskou éru a „sbor němých“, její konstrukce jako orgánu oprávněného pouze přijmout či zamítnout návrh zákona, nikoliv jej však měnit. Rovněž tak již tehdy předsedal společným zasedáním obou komor předseda První komory.

Při své činnosti se První komora členila na čtyři pracovní sekce (do roku 1830, později jen do tří), předjednáující návrhy zákonů, a plénum. Přes vysoký absentérismus se senátoři účastnili, zejména před rokem 1830, obsáhlých diskusí s ministry a sdělovali jim jak zásadní, tak i spíše technické připomínky k návrhům zákonů. Ministři v důsledku toho nejednou návrh zákona přepracovali, přestože formálně První komora vetovala jen cca dva návrhy zákonů ročně.

Postupnou liberalizací složení i názorů Druhé komory se První komora stávala „baštou konzervatismu“; přispíval k tomu jak zvyšující se průměrný věk jejích členů, praxe jmenování bývalých vysokých státních hodnostářů, tak zhruba dvoutřetinové zastoupení šlechty.

V roce 1848 byla ústava obsáhle revidována. Vláda se stala odpovědnou parlamentu, jehož Druhá komora byla obdařena řadou obvyklých kontrolních oprávnění. Emotivní diskusi vyvolal další osud První komory. Přední liberální politik J. R. Thorbecke ji pokládal v jakékoliv podobě za neúčinnou, převládla však vůle učinit ji „záštitou královské moci a pojistkou proti zbrklým rozhodnutím a chybám“.⁶² Král mj. ztratil pravomoc jmenovat členy První komory, kteří měli být nadále voleni provinčními sněmy z řad největších daňových plátců.

Roku 1887 došlo k další ústavní reformě, již bylo rozšířeno volební právo. Konečně v roce 1917 bylo sjednoceno pasivní volební právo pro obě komory.

Na rozdíl od přímo volené 150-členné Druhé komory má První komora od roku 1956 75 členů (předtím 50), jejichž volební období je čtyřleté (do roku 1983 šestileté), nestanoví-li zákon pro provinciální stavy jinou délku volebního období, nebo není-li rozpuštěna. Obligatorní rozpuštění obou komor by mělo následovat po přijetí zákona, který stanoví, že se projedná změna ústavy určitého obsahu; obvykle se však čeká na řádné volby. Senátoři jsou voleni z nizozemských občanů starších 18 let členy 12 provinciálních stavů (rad) podle zásad poměrného zastoupení. Tento model se uplatňuje od roku 1983. Do té doby „měla horní komora rysy stavovské a provinciální reprezentace.“⁶³

Komorou rozhoduje většinou hlasů při nezbytné přítomnosti více než poloviny členů. Výjimky z bikamerálního principu odděleného rozhodování upravuje ústava v čl. 28-37.⁶⁴ Jde o různé otázky týkající se zejména postavení krále, ale i vyhlášení války či prodloužení výjimečného stavu, o nichž rozhodují obě komory na společném zasedání. Hlasy členů obou komor se v těchto případech sčítají, neboť Generální stavy jsou považovány za jediný celek. Společným schůzím předsedá předseda První komory.

Do autonomní působnosti První komory patří ověřování mandátů a rozhodování o sporech souvisejících s volbami. Dále sem patří přijímání jednacího řádu, volba předsedy⁶⁵ a zřizování výborů, jichž je 20.⁶⁶ Pokud jde o pravomoci kontrolní, má komora právo interpelovat vládu, dále je oprávněna vyžádat si účast ministrů a státních tajemníků, jakož i právo žádat je o podání písemných či ústních informací. Obě komory mohou zřizovat výbory k vyšetření důležitých otázek vyžadujících objasnění. Přitom výsledky šetření jsou zpravidla předkládány Druhé komoře, která rozhodne o vyvození závěrů pro vládní politiku nebo pro postavení ministrů či

státních tajemníků.⁶⁷ Zařadit do této kategorie oprávnění můžeme též souhlas s mezinárodními smlouvami⁶⁸ a „spící“ pravomoc vyslovit vládě nedůvěru.⁶⁹

Základní pravomocí První komory je samozřejmě pravomoc zákonodárná. Ta v Nizozemí přísluší společně vládě a Generálním stavům. Zákonodárnou iniciativou je obdařen král (vláda) a Druhá komora, nikoliv První komora. Ta je v Nizozemí koncipována jako komora ratifikační, resp. jako důsledně konstruovaná „komora reflexe“. Senátoři mohou pouze zvažovat to, co jim bylo Druhou komorou postoupeno, nemohou však sami nic iniciovat.

Ještě než jsou královým poselstvím vládní návrhy zákonů podány Druhé komoře, jsou předloženy k zaujetí stanoviska Státní radě, plnicí mj. úlohu poradního orgánu vlády. Jejimi připomínkami doplněný návrh zákona je následně projednáván Druhou komorou, jež postoupí přijatý vládní návrh zákona, resp. svůj iniciativní návrh zákona První komoře. Současně může pověřit svého člena či členy odůvodněním návrhu zákona.⁷⁰ První komora může návrh zákona, včetně státního rozpočtu, přijmout či zamítnout, nemůže jej však měnit. Přijetí zákona je perfektní udělením královny (královniny) sankce.

Zamítnutí zákona První komorou je zcela výjimečné (vláda jej při takové hrozbě spíše stáhne); návrh zákona je však podrobován pečlivému rozboru, k čemuž přispívá i absence lhůty limitující projednání návrhu zákona, což umožňuje problematický návrh zákona „zadržet“ do vyjádření představitelů dotčených zájmů či zpracování doplňků vládou.⁷¹ Senátoři se soustředí především na posuzování dlouhodobých důsledků přijetí zákona, jeho ústavní konformnost a soulad s celkem právního řádu a mezinárodními závazky státu. Záznamy o výměně názorů mezi vládou a senátory jsou používány podobně jako judikatura, slouží k pozdější historické a teleologické interpretaci zákona.

Kromě stažení návrhu zákona čelí vláda nebezpečí nepřijetí návrhu zákona pohrůzkou demise nebo přísliby budoucích novelizací. Výjimkou není silný politický tlak, jehož význam je umocněn politicky téměř shodnými většinami v obou komorách.⁷² Úspěšně upozorňovat na nedostatky návrhů zákonů tak může První komora jen u politicky méně významných předloh. Pravdou však je, že Druhá komora zohledňuje požadavky ctění obecných principů práva, které První komora opakovaně zdůrazňuje (Montesquieu psal o připomínání prvních principů společnosti).

Senátoři nejsou profesionálními politiky, v převážné většině však mají zkušenosti s komunální a regionální politikou, a zachovávají si svá občanská povolání (tradičně početná je skupina advokátů); proto jim také nepřísluší plat, ale jen náhrady. Komora se schází každý týden v úterý. Přestože de iure mohou být senátory osoby již od 18. roku věku, převažují senátoři starší 50 let. Věk a zachování občanských povolání, a zřejmě též fakticky slabé postavení komory, přispívají k relativně menšímu vlivu politických stran. Podle stranické příslušnosti se neřídí ani zasedací pořádek, existují však frakce.⁷³

V silně stranickopolitických nizozemských poměrech jen relativně větší nezávislost na politických stranách, odbornost a snaha o ochranu zájmů ohrožených skupin občanů umožňují použití k postižení, pravděpodobně mírně idealizované, První komory dnes již jen výjimečně se vyskytujících hodnotových soudů. Hans Blom⁷⁴ se tak odvolává na tradici římského senátu a mluví o senátorech jako o „eforech“ společenství, vyznačujících se zkušeností a morálkou. Senát tak může být „strážcem principů politického systému, řádného zákonodárství a klidné politiky“.⁷⁵ Za podmínky funkčnosti, tj. odlišnosti od první komory, je jedním z nemnoha garantů obecného zájmu vůči nárokům politických stran.

Blomově představě elitního výběru alespoň zčásti konvenuje nepřímá volba (viz výše), byť je s ní v nizozemském případě spojeno riziko konfliktu legitimit. Formálně totiž přísluší „poslední slovo“ První komoře, jež je voličům a jejich vůli více vzdálena než Druhá komora. K takovým konfliktům však prakticky téměř nedochází; teoreticky je možné je zdůvodnit poukazem na jinou, nikoliv slabší legitimitu První komory. Tím ovšem již popíráme vysvětlení První komory jako „výsledku přetrvávajících tradic konstituční monarchie“⁷⁶ v podobě reprezentace vyšších vrstev a přiznáváme ji novou kvalitu vědomého představitele silných provinčních zájmů, případně i jiných specifických zájmů, např. zájmů náboženských komunit.⁷⁷ To si dále žádá promyšlení instrumentária takovéto komory zvyšujícího její vliv, což má být patrně předmětem chystané reformy.⁷⁸

Španělsko

Španělský dvoukomorový parlament byl výsledkem postupného vývoje stavovského zastoupení vyšší a nižší šlechty.⁷⁹ Byl zřízen královským dekretem na samém počátku španělské parlamentní tradice v roce 1834 v podobě Kortesů a Horní sněmovny.⁸⁰ Předchozí, zrušená ústava z roku 1812 předpokládala parlament jednokomorový – Kortesy.

Horní sněmovna byla povytce aristokratickým shromážděním složeným z virilních a jmenovaných členů, církevních hierarchů, vysokých úředníků a největších daňových plátců. Ústava z roku 1837 dvoukomorový model potvrdila v podobě Kongresu a Senátu. Senátoři byli jmenováni vždy ze tří kandidátů za provincii tak, aby každá provincie měla nejméně jednoho senátora. Zbytek komory byl jmenován s přihlédnutím k počtu obyvatel jednotlivých provincií ze španělských občanů starších 40 let, disponujících prostředky k obživě. Komory byly rovnocenné; výjimkou byly daňové zákony předkládané nejdříve Kongresu, jenž měl také při jejich schvalování „poslední slovo“.

Další ústavy z let 1845 a 1869 na pravomocích Senátu mnoho nezměnily. Druhá ze zmíněných ústav však zakotvila postupné obměňování Senátu z jedné čtvrtiny po třech letech; Senát přitom mohl být předčasně rozpuštěn. Po neúspěšném pokusu z roku 1859 byla nyní zakotvena nepřímá volba provinčními voliteli, kteří vybírali za každou provincii čtyři senátory z ústavou vyjmenovaných kategorií osob (poslanci sloužící nejméně tři legislativní období, velvyslanci, velitelé armády, členové nejvyššího soudu a státní rady, arcibiskupové a biskupové, rektori univerzit, nejméně dvakrát zvolení starostové měst nad 30 tisíc obyvatel atd.). Pasivní volební právo bylo podmíněno občanstvím, 40 lety věku a plným statutem občanských práv.

V letech 1873-1876 bylo Španělsko federalizováno. Senátoři byli voleni po čtyřech na dva roky parlamenty členských států. Senát paradoxně, vzhledem k tomu, že měl být federativní komorou, přišel o zákonodárnou iniciativu a byl obdařen pouze suspensivním vetem a možností svolat dohodovací výbor.

Roku 1876 bylo obnoveno rovnoprávné postavení Senátu, složeného z 360 senátorů. 180 z nich bylo voleno a 180 zčásti jmenováno (obojí z určitých kategorií osob), zčásti drželi svůj mandát dědičně či jako virilisté (arcibiskupové, předsedové nejvyššího soudu a státní rady atd.). Polovina volených senátorů byla obměňována po pěti letech, případně najednou po rozpuštění Senátu. Podmínkou jmenování bylo dosažení 35 let věku.

Senát byl rozpuštěn v roce 1923 diktátorem Primo de Riverou a přestože bylo v letech 1930-1931

předpokládáno jeho obnovení, byť v oslabené podobě regionální a korporativní komory, nestalo se tak. Se Senátem se ve Španělsku setkáme až po pádu Francovy diktatury.

Čl. 69 odst. 1 ústavy z roku 1978 zní: „Senát je komorou územní reprezentace.“ Společně s Kongresem je součástí Cortes Generales, jež „představují španělský lid.“⁸¹ Voliči všech provincií přímo volí v celkem 52 obvodech většinovým systémem bez ohledu na počet obyvatel zásadně po čtyřech senátorech (některé zvláštní oblasti vysílají jednoho až tři senátory). Nadreprezentace méně lidnatých regionů přispívá k ochraně menšin, což je časté odůvodnění existence druhých komor jako takových.⁸² Přímě volených senátorů je 208. Další 49 senátorů je voleno, resp. jmenováno zákonodárnými sbory 17 autonomních společenství, a to vždy po jednom senátorovi a po jednom dalším za každý milion obyvatel. Postavení senátorů obou kategorií je rovnoprávné; vysoký počet přímě volených senátorů vybavuje Senát dostatečnou legitimitou pro jakékoliv střety s Kongresem, nepřímě volení senátoři k regionální komoře téměř neodmyslitelně patří – jsou bezprostředními mluvčími regionálních zájmů v centrální politice. Volební období Senátu je čtyřleté, není-li předčasně rozpuštěn.

V autonomní působnosti přijímá Senát svůj jednací řád, volí předsedu a předsednictva, zřizuje proporčně složené výbory, ať již výbory stálé legislativní (t. č. 14) a nelegislativní (t. č. 5) nebo ad hoc (t. č. 7, včetně zvláštního výboru pro ústavní reformu Senátu) výbory, smíšené výbory Kongresu a Senátu (t. č. 6) atd. Absolutní většinou hlasů v obou komorách je přijímán společný jednací řád používaný na společných schůzích, na nichž se parlament zabývá převážně otázkami týkajícími se krále a jimž předsedá předseda Kongresu. Samostatně, nebo společně s Kongresem, může Senát vytvářet vyšetřovací výbory k vyšetření věcí veřejného zájmu. Výsledky vyšetřování jsou předávány k dalšímu opatření státnímu zastupitelství.

Zvláštní postavení má stálý výbor, který zastupuje komoru v době mimo zasedání, pokud jde o projednání dekretů-zákonů přijímaných vládou v době mimořádné a naléhavé nutnosti a v některých úkonech týkajících se výjimečných stavů.

Senát se podílí na politické kontrole vlády (interpelace, dotazy, citační právo, veřejná slyšení), přijímání rozpočtu a schvalování mezinárodních smluv, kdy však může být při neshodách a neúspěchu paritně složeného dohodovacího výboru přehlasován Kongresem, byť se to v praxi neděje. Navrhuje králi jmenování čtyř členů Generální rady soudní moci atd.

Téměř ve všech případech výkonu společné působnosti má Kongres „poslední slovo“. Zákonodárnou iniciativu mají vláda, Kongres, Senát, parlamenty autonomních společenství a v některých případech i 500 tisíc voličů. Zákonodárný proces začíná podáním návrhu zákona Kongresu. Schválí-li návrh zákona, postoupí jej Senátu, který může ve lhůtě dvou měsíců (20 dnů u naléhavých návrhů zákonů) přijmout usnesení o schválení, absolutní většinou hlasů usnesení o zamítnutí nebo pozměňovací návrhy. Kongres může zamítavé usnesení přehlasovat absolutní většinou ve lhůtě dvou měsíců po jeho přijetí nebo prostou většinou po uplynutí této lhůty. Prostou většinou se usnáší o pozměňovacích návrzích.

Pro organické zákony, tj. zákony týkající se rozvoje základních práv a svobod, volební zákon a některé další, platí nutnost schválení definitivního návrhu absolutní většinou poslanců.⁸³

Změny ústavy se rozlišují na dílčí a celkové, resp. zásadní. V prvním případě je třeba k přijetí návrhu třípětinové většiny hlasů v obou komorách. Při neshodě je svolán dohodovací výbor, o jehož návrhu se hlasuje stejným kvorem. Není-li opět dosaženo shody, může být změna přijata dvoutřetinovou většinou Kongresu, pokud pro hlasovala absolutní většina senátorů. Na návrh deseti členů některé z komor může být vypsané ratifikační referendum.

Přijetí zásadní změny ústavy vyžaduje bezpodmínečný souhlas dvoutřetinové většiny členů obou komor, načež jsou komory rozpuštěny. O usneseném návrhu hlasují nově zvolené komory. Pokud návrh podpoří dvě třetiny členů obou komor, je předložen k definitivnímu rozhodnutí v referendu.

Podobně jako v Itálii je možné i ve Španělsku přenést přijetí zákonů, s výjimkou zákonů ústavních, organických, základních (obsahujících podmínky delegace zákonodárné pravomoci na vládu, která na jejich základě vydává zákonná nařízení), mezinárodních smluv a státního rozpočtu, na stálé zákonodárné výbory. Plénum si však může vyhradit i tato rozhodnutí.

Kromě proklamace reprezentace regionálních celků a způsobu volby je výrazem regionálního rázu Senátu i to, že v případech ingerence parlamentu do záležitostí regionů rozhoduje jako první právě on. Jde např. o schvalování některých dohod o spolupráci autonomních společenství nebo o rozdělení prostředků z fondu sloužícího ke kompenzaci hospodářské nerovnováhy mezi autonomními společenstvími a provinciemi. I zde však může být při neshodě obou komor a neúspěchu dohodovacího řízení přehlasován absolutní většinou členů Kongresu.

Jeho funkce jsou, zčásti spontánní dělbu práce, koncentrovány na rozvoj autonomních společenství a regionální a lokální politiku.⁸⁴ V roce 1994 byl zřízen všeobecný výbor pro autonomní společenství, složený z 50 senátorů a zástupců centrální a regionálních vlád, jehož úkolem je udržovat trvalý kontakt mezi Senátem a těmito společenstvími a podávat zprávy o regionálních implikacích všech návrhů projednávaných Senátem. Všeobecný výbor pořádá od roku 1999 výroční debaty o postavení autonomních společenství za účasti členů vlády a regionálních prezidentů. V neposlední řadě analyzuje možnosti prohloubení kooperace mezi centrem a regiony. Jde o součást snahy posílit regionální prvky Senátu na úkor jeho v praxi převažující úlohy „komory druhého čtení“.⁸⁵

Zajímavým rysem je též existence celkem 17 teritoriálních skupin složených nejméně ze tří senátorů, jež působí v rámci frakcí. Teritoriální skupiny mohou vystupovat s vlastními stanovisky ve věcech týkajících se jednoho či více autonomních společenství. Také díky tomu se španělský Senát stává téměř ideálním typem regionální komory.

* * *

Na závěr by se slušelo připojit samostatnou úvahu o perspektivách českého Senátu; dosti často se mluví o jeho regionalizaci, ať již spontánní nebo cílené.⁸⁶ Úvaha sama by však přesáhla svým rozsahem předchozí text, je ji proto třeba vyhradit jiné stati.

V tomto textu byly představeny čtyři regionální komory a přitom každá jiná a také v čase proměnlivá: dvě jsou volené nepřímě (Francie a Nizozemí), jedna přímo (Itálie), jedna kombinovaným způsobem (Španělsko); ve dvou případech přísluší „poslední slovo“ první komoře (Francie a Španělsko), v jednom případě komoře druhé (Nizozemí), v jednom případě nemá „poslední slovo“ nikdo (Itálie); dvě komory jsou ve sféře zákonodárství tu více, tu méně rovnocenné, avšak reálný vliv jedné z nich je nevelký (Itálie a Nizozemí); jediná z citovaných komor je dokonale rovnocenná komoře první (Itálie); u jediné se projevuje regionální charakter v posílení pravomocí v příslušné oblasti (Španělsko), zatímco u jiné jde spíše o vybudovanou autoritu na určitém poli spojenou s nepřímou volbou (Francie); dokonce i regionální ráz sám je odstíněn od velmi omezeného (Itálie) až po téměř dominantní atribut (Španělsko) atd. Neexistuje tedy nic takového jako regionální druhá komora an sích.

V našich diskusích není vždy jasné, zda se odděluje regionální rozměr reprezentace od rozměru komunálního, či jak by se vůbec rekonstituování Senátu na regionální bázi mělo fakticky projevit. V úvahu přichází zejména změna způsobu ustavování (nepřímá volba krajskými zastupitelstvy – Nizozemí) nebo alespoň úprava hranic volebních obvodů tak, aby se překrývaly s hranicemi krajů (Itálie). Možné je zvažovat i personální propojení Senátu a krajských zastupitelstev. Rozhodnutí ve prospěch rovného zastoupení krajů by vedlo k nerovnosti volebního práva a k nutnosti dalšího zásahu do Ústavy.

Nemají-li být výzvy k regionalizaci Senátu zcela planými, nemělo by zůstat jen u úvah o jeho ustavování. Silné zájmy, budou-li regionální zájmy takovými, stojící za druhou komorou, by se měly projevit v jejím vztahu ke komoře první a nejspíše i ve vztahu k vládě (interpelace). Zbytnět by měla kategorie zákonů vyžadujících souhlas obou komor, přičemž by kritériem jejich identifikace nebyl, alespoň ne přímo, „organický“ charakter vztahů, jež upravují, nýbrž jejich „regionální“ charakter. Zvážit by také bylo nutné únosnost dosavadní exklusivní pravomoci Poslanecké sněmovny schvalovat státní rozpočet, neboť bez reálného vlivu na finanční toky je hájení regionálních zájmů spíše iluzorní.⁸⁷

Bez povšimnutí by neměly zůstat náměty k doplnění regionálních zájmů zájmy korporativními (Španělsko na počátku 30. let či návrhy Couwenbergovy stran Nizozemí), případně doporučení ke konstruování druhé komory jako co možná dokonalého odrazu společenské různorodosti (reforma Sněmovny lordů) nebo dokonce zapojení druhé komory do konceptu konsociační demokracie, zajišťující veřejné uznání plurality kulturních identit na pozadí výzev multikulturalismu.⁸⁸

Možné je také, přinejmenším při nulové zkušenosti s potřebami krajských samospráv, ponechat vývoji volný průběh; již nedlouhá činnost Senátu v tomto ohledu leccos naznačuje.⁸⁹ Garancí volného průběhu ale není jen absence zásahů do Ústavy – podstatu druhé komory lze změnit, třeba nepřímo, i zákonem. O tom se přesvědčují v Rusku⁹⁰, podobné to může být po přijetí novely zákona o volbách do Parlamentu u nás.⁹¹ Zatím je vývoj všem variantám otevřený.

Poznámky:

1. Píšeme-li o „bikameralismu“, máme na mysli existenci zastupitelského sboru národa, parlamentu, složeného ze dvou oddělených komor. V literatuře se setkáme rovněž s distinkcí „bikameralismu“ a „bikamerismu“, z nichž první pojem má označovat nauku o dvoukomorových soustavách a druhý dvoukomorovou soustavu samu. Viz Sousse, M.: *Le bicamérisme: bilan et perspectives*, in: *Revue de droit public* 5/1997, str. 1325. Zdá se však, že výskyt obou pojmů je dán spíše odlišným jazykovým prostředím, kdy autoři francouzští a mnozí další autoři jimi ovlivnění mluví o bikamerismu (u nás např. Zdeněk Jičínský – viz *Dvoukomorový parlament ČR*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 4-5/96-97 – nebo Jana Reschová – viz *Jak dotvořit Senát?*, in: Kysela, J. /uspoř./: *Senát v České republice – proč a jak?* /Praha, 1999/), zatímco v anglosaském světě je běžný výraz bikameralismus.
2. To, k čemu v Anglii došlo ve 13. a 14. století, se událo v jiných evropských státech s mnohasetletým zpožděním. Tak např. ve Švédsku bylo shromáždění čtyř stavů (šlechta, duchovenstvo, města, venkov) nahrazeno dvoukomorovým parlamentem až v letech 1865/66. Viz Tsebelis, G., Money, J.: *Bicameralism* (Cambridge, 1997), str. 29-30. Tiž autoři pracují (str. 6, 17-20) s pojmem „quasi-bikamerální instituce“, jež shledávají i ve starověkém Řecku a Římě. Má jít v zásadě o deskripci kooperace více legislativních orgánů, o dvojí zvážení návrhu „zákona“. V této souvislosti je však třeba připomenout jednak nutnost odlišení dělby práce

a dělby moci, jednak také paralelní činnost athénských a římských shromáždění, která začasť nezoukala dvakrát tutéž věc, nýbrž měla výlučnou pravomoc k úpravě určitého okruhu vztahů. Přitom právě kontradiktornost a repetitivnost jsou podle Schorma atributy nejen zákonodárného procesu jako takového, ale právě zákonodárného procesu v dvoukomorovém parlamentu – viz *Hledání konsensu nebo poslední slovo?*, in: Šimíček, V. (uspoř.): *Aktuální problémy parlamentarismu* (Brno, 1996), str. 79-80.

3. Montesquieu, Ch.: *O duchu zákonů* (Praha, 1947), str. 64 a 174-177.
4. Na vztah mezi spořádaností poměrů ve státě a existenci dvoukomorového parlamentu upozorňuje u nás např. Jiří Hoetzel (viz „Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o složení a pravomoci senátu z roku 1920“).
5. Hamilton, A., Madison, J., Jay, J.: *Listy Federalistů* (Olomouc, 1994), zejména *Federalisté* č. 62 a 63.
6. V obou případech, Storting v Norsku a Althing na Islandu, je voleno jediné shromáždění, které se po zvolení rozdělí do dvou „komor“, sekcí. V Norsku je vyčleněna jedna čtvrtina (Lagting), na Islandu jedna třetina sboru. Všichni poslanci jsou voleni týmž způsobem, na stejnou dobu. Při eventálních sporech rozhoduje parlament jako celek, přičemž „první komora“ má jednoznačnou většinu. O umělem rozdělení jednoho shromáždění v „unikamerálním bikameralismu“ píše Michel Ameller – viz *Parliaments. A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Fifty-Five Countries* (London, 1966), str. 11.
7. Více k tomu viz Kysela, J.: *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav* (Praha, 2000), zejména část první a třetí.
8. Schambeck, H.: *Struktura a reprezentace druhé komory* (přednáška na konferenci předsedů druhých komor v Benátkách, jaro 1997).
9. Citováno podle Bogdanor, V.: *The problem of the upper house*, in: Blom, H. W.: *Bicameralism* (Gravenhage, 1992), str. 414.
10. *Bicameral System in the World. A Survey* (Paris, 2000).
11. Jičínský, Z.: *Dvoukomorový parlament v ČR*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 4-5/96-97.
12. Platí to i o Komorském souostroví, podle Herberta Schambecka ojedinelé federaci bez dvoukomorového parlamentu (viz *Struktura a reprezentace druhé komory*, přednáška na konferenci předsedů druhých komor v Benátkách, jaro 1997). Soudě alespoň podle přehledu druhých komor in Tsebelis, G., Money, J.: *Bicameralism* (Cambridge, 1997), str. 65. Výjimkou ze zásady by podle citovaných autorů měly být Spojené arabské emiráty. Specifický byl případ bývalé Jugoslávie po roce 1963. Podle některých autorů šlo v tomto případě o trikameralismus (politická komora, komora hájící obecní zájmy a komora zaměstnavatelských a profesních svazů) – viz Syllová, J.: *Ústavní úprava pravomocí horních komor v nových demokraciích střední a východní Evropy*, in: Pavlíček, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů střední a východní Evropy I. část* (Praha, 1999), str. 42. Jiní upozorňují na ještě komplikovanější strukturu parlamentu. Federální shromáždění sestávalo z pěti rad, Federální rady a čtyř Rad pracovních komunit (Hospodářská rada, Rada pro vzdělání a kulturu, Rada pro zdravotnictví a sociální věci, Rada pro politické organizace). Čtyři posledně jmenované rady se, spolu s Federální radou, účastnily zákonodárného procesu v záležitostech jich se týkajících. Federální rada měla výlučnou pravomoc při schvalování mezinárodních smluv, ve věcech obrany státu a ve volebním zákonodárství. V jejím rámci navíc působilo sedmdesát poslanců volebních parlamenty republik a autonomních oblastí, kteří tvořili radu národností (nejde o samostatnou komoru – rada s malým „r“), jejichž úkolem bylo, „chránit rovná práva národů a republik Jugoslávie“. Viz Ameller, M.: *Parliaments. A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Fifty-Five Countries* (London, 1966), str. 7.
13. O regionálních a lokálních zájmech promítajících se do způsobu ustavování druhých komor v Polsku, Chorvatsku a Slovinsku píší např. Jindřiška Syllová (viz *Ústavní úprava pravomocí horních komor v nových demokraciích střední a východní Evropy*, in: Pavlíček, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů střední a východní Evropy I. část* /Praha, 1999/) a Jana Reschová (viz *Druhé komory v evropských parlamentech*, in: *Politologická revue* č. 1/1997).

14. Kysela, J.: *20. století – století reform Sněmovny lordů*, in: Senát č. 3/2000.
15. Tsebelis, G., Money, J.: *Bicameralism* (Cambridge, 1997), str. 4, nebo Syllová, J. in: Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda I. díl Obecná státověda* (Praha, 1998), str. 248.
16. Kysela, J.: *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav* (Praha, 2000), str. 53-54.
17. Cluzel, J., autor knihy *L'indispensable sénat*, in: Senát ve službách demokracie in: EMP č. 4/1999, str. 44.
18. Závěrečné prohlášení delegací na Fóru senátů světa, přijaté 14. března 2000 v Paříži, in: Senát č. 2/2000, str. 7.
19. Zakaria, F.: *Neliberální demokracie na vzestupu*, in: Střední Evropa č. 81/1998.
20. Např. Miroslav Novák upozornil na červnovém semináři k reformě volebního systému, konaném v Poslanecké sněmovně, na Lijphartovo vnímání souvislosti konkurenčního a konsenzuálního modelu demokracie s jednokomorovým, resp. dvoukomorovým parlamentem. Na neúspěšnou snahu Národní strany z počátku 90. let přiblížit se reformou jihoafrického Senátu modelu konsociální demokracie poukazuje S. W. Couwenberg – viz *Bicameralism – historical background, alternative conceptions and current relevance*, in: Blom, H. W.: *Bicameralism* (Gravenhage, 1992), str. 143-144.
21. O tom, že to neplatí bezvýjimečně, svědčí případ rakouské Spolkové rady, jež je komorou federativní, avšak velmi slabou.
22. Viz Syllová, J. in Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda, I. díl Obecná státověda* (Praha, 1998), str. 247-248.
23. Schorm, V.: *Hledání konsensu nebo poslední slovo?*, in: Šimíček, V. (uspoř.): *Aktuální problémy parlamentarismu* (Brno, 1996), str. 81-84.
24. Kysela, J.: *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav* (Praha, 2000), str. 20.
25. Citováno podle Tsebelis, G., Money, J.: *Bicameralism* (Cambridge, 1997), str. 3-4.
26. Právě to byl důvod zrušení První komory ve Švédsku. Modifikacemi volebního systému, přes zachování odlišného způsobu volby municipálními a provinciálními radami, bylo počínaje rokem 1933 docíleno dlouhodobě shodného složení obou komor, pročež byla První komora jako zbytečná roku 1969 zrušena. Příklad je výmluvný, přestože lze přijmout tezi o vlivu druhých komor na zákonodárství, byť jsou „bezvýznamné“. Viz Tsebelis, G., Money, J.: *Bicameralism* (Cambridge, 1997), str. 230.
27. S odvoláním na Lijpharta se na tom shodují Tsebelis a Moneyová (*Bicameralism*, Cambridge, 1997, str. 50-51) i Reschová (*Jak dotvořit Senát?*, in: Kysela, J. uspoř.: *Senát v České republice – proč a jaký?*, Praha, 1999, str. 28).
28. Autor této statí mu věnoval více pozornosti ve své disertační práci *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav* (Praha, 2000), str. 53-61. Zde jde téměř výlučně o shrnutí.
29. Pítrová, L., Pomahač, R.: *Evropské správní soudnictví* (Praha, 1998), str. 50-51.
30. Hattenhauer, H.: *Evropské dějiny práva* (Praha, 1998), str. 477.
31. Za upozornění na zajímavou souběžnou existenci dvou spíše „horních“ komor s regionálními rysy první z nich vděčím Vítu Schormovi. Podobně tomu bylo u nás v letech 1861-1873.
32. Baxa, B.: *Parlament a parlamentarismus* (Praha, 1924).
33. Peška, Zd.: *O dvoukomorové soustavě* (Praha, 1926). Překombinování institucionálních garancí vedlo v III. republice k paralyze moci – mj. nerozpuštitelný Senát nejméně pětkrát svrhl vládu, k rozpuštění Národního shromáždění bylo navíc třeba jeho souhlasu.
34. Hattenhauer, H.: *Evropské dějiny práva* (Praha, 1998), str. 533.
35. Sousse, M.: *Le bicamérisme: bilan et perspectives*, in: *Revue de droit public* 5/1997.
36. Peška, Zd.: *O dvoukomorové soustavě* (Praha, 1926).
37. Sousse, M.: *Le bicamérisme: bilan et perspectives*, in: *Revue de droit public* 5/1997.
38. Hamilton, A., Madison, J., Jay, J.: *Listy Federalistů* (Olomouc, 1994), str. 334. Mill, J. S.: *Úvahy o vládě ústavní* (Praha, 1992), str. 131.

39. *Senát ve službách demokracie*, in: EMP č. 4/1999, str. 44. Vztah mezi legitimitou a silou komory vede ve Velké Británii k odmítnutí možnosti přímého volení reformované druhé komory, neboť by to zpochybňovalo politickou dominanci Dolní sněmovny. Tentýž vztah je jedním ze stimulů snah o posílení českého Senátu – viz „Důvodová zpráva k návrhu senátního návrhu novely Ústavy“ (senátní tisk 84, 2. funkční období), str. 17.
40. Tsebelis, G., Money, J.: *Bicameralism* (Cambridge, 1997), str. 149. V knize *Patterns of Government. The Major Political Systems of Europe* (New York, 1967) autoři přímo píší o Senátu jako „spojenci vlády“.
41. Ostatně, neúspěch posledního pokusu o korporativizaci Senátu cestou referenda vedl de Gaulle k demisi.
42. Na příhodnost výrazu „vliv“ druhých komor namísto „moc“ druhých komor poukazují jak Tsebelis a Moneyová, tak Sousse; u nás Schorm – viz *Senát českého Parlamentu – jedna z obětí institucionální nerovnováhy*, in: Kysela, J. (uspoř.): *Senát v České republice – proč a jaký?* (Praha, 1999), str. 58.
43. Kysela, J.: *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav* (Praha, 2000), str. 59.
44. Vyčerpávající přehled podává rozsáhlá studie Víta Schorma *Proces tvorby zákonů ve Francii* (rigorózní práce obhájená na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně, 2000), žel dosud nepublikovaná.
45. Tsebelis, G., Money, J.: *Bicameralism* (Cambridge, 1997), str. 53.
46. Baxa, B.: *Parlament a parlamentarismus* (Praha, 1924).
47. Červinka, E.: *O hospodářský parlament*, in: *Moderní stát* (roč. I, 1929), str. 142-143.
48. Gifuni, G.: *The Senate of the Italian Republic*, in: Bhalerao, S. S. (ed.): *The Second Chamber. Its Role in Modern Legislatures* (New Delhi, 1977), str. 77.
49. Podobně se v Polsku volí senátoři podle jednotlivých vojvodství.
50. Čl. 59 ústavy. Citováno podle Klokočka, V., Wagnerová, E.: *Ústavy států Evropské unie* (Praha, 1997), str. 196. Obdobně ustanovení obsahuje chorvatská ústava; zčásti jmenování jsou senátoři i v Chile, Alžírsku, Irsku, Kazachstánu, Bělorusku nebo Egyptě.
51. Gifuni, G.: *The Senate of the Italian Republic*, in: Bhalerao, S. S. (ed.): *The Second Chamber. Its Role in Modern Legislatures* (New Delhi, 1977), str. 79.
52. *Bicameral System in the World. A Survey* (Paris, 2000), str. 12.
53. Reschová, J.: *Druhé komory v evropských parlamentech*, in: *Politologická revue* č. 1/1997, str. 27.
54. Sousse, M.: *Le bicamérisme: bilan et perspectives*, in: *Revue de droit public* 5/1997.
55. Kysela, J.: *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav* (Praha, 2000), str. 43.
56. Couwenberg, W. S.: *Bicameralism – historical background, alternative conceptions and current relevance*, in: Blom, H. W.: *Bicameralism* (s' – Gravenhage, 1992), str. 141. Jde zřejmě o reflexi Hayekovy koncepce souběžné existence zákonodárského a vládního shromáždění, jež však vlastně není bikamerální, neboť vylučuje společnou působnost, t.j. dvojí zvázení téhož rozhodnutí.
57. Gifuni, G.: *The Senate of the Italian Republic*, in: Bhalerao, S. S. (ed.): *The Second Chamber. Its Role in Modern Legislatures* (New Delhi, 1977), str. 78.
58. Reschová, J.: *Druhé komory v evropských parlamentech*, in: *Politologická revue* č. 1/1997, str. 28.
59. Citováno podle Klokočka, V., Wagnerová, E.: *Ústavy států Evropské unie* (Praha, 1997), str. 304. Nizozemská ústava to explicitně stanoví přesto, že např. Herbert Schambeck, vycházející z trojí převládající úlohy druhých komor, totiž být buď konzervativním, územním nebo profesním prvkem parlamentu, s ní nespojuje zastupování lidu. Na nizozemském příkladu demonstruje zastupování regionálních celků, provincií. Viz „Struktura a reprezentace druhé komory“ (přednáška na konferenci předsedů druhých komor v Benátkách, jaro 1997).
60. Hattenhauer, H.: *Evropské dějiny práva* (Praha, 1998), str. 479.
61. Beekelaar, G. A. M., Schepper, H. de: *The First Chamber in the Netherlands 1815 – 1848*, in: Blom, H. W.: *Bicameralism* (s' – Gravenhage, 1992), str. 279-289.
62. Tamtéž, str. 286. Za zmínku stojí, že ústava byla První komorou přijata pod tlakem hrozby demise vlády a jen díky jmenování nových senátorů a odchodu několika starých odpůrců reformy na odpočinek.

63. Říchová, B.: *Senát v moderních politických systémech*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 4-5/96-97, str. 216. Couwenberg se zmiňuje o četných pokusech doplnit princip reprezentace o korporativní prvky, s nimiž spojuje odbornost představitelů konkrétních zájmů jako vhodný doplněk obecnému zastoupení v „politické komoře“. Viz *Bicameralism – historical background, alternative conceptions and current relevance*, in: Blom, H. W.: *Bicameralism* (Gravenhage, 1992), str. 141-142.
64. Klokočka, V., Wagnerová, E.: *Ústavy států Evropské unie* (Praha, 1997), str. 300-303.
65. Ještě před nedlouhou dobou příslušelo toto oprávnění, po vzoru panských sněmoven, králi. První komora navrhovala králi trojici kandidátů, z nichž ten jednoho jmenoval. Král ovšem pravidelně jmenoval osobu uvedenou na prvním místě. Viz Ameller, M.: *Parliaments. A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Fifty-Five Countries* (London, 1966), str. 78.
66. Informace převzata z internetové stránky <http://www.parlement.nl/>
67. Tamtéž.
68. Zajímavé je řešení možné kolize s ústavou. Není upravena procedura vedoucí ke změně ústavy ještě před přistoupením k mezinárodní smlouvě, nýbrž mezinárodní smlouva přijatá dvoutřetinovou odezdaných hlasů v obou komorách implicitně ústavu mění.
69. Reschová, J.: *Druhé komory v evropských parlamentech*, in: *Politologická revue* č. 1/1997, str. 28.
70. Podobnou úpravu má pro styky obou komor u nás zakotvit tzv. stykový zákon, jenž umožní oběma komorám pověřit poslance či senátora, aby zdůvodnil stanoviska své komory ve druhé sněmovně.
71. Moolen, J. van den: *Význam První komory*, in: *EMP* č. 4/1999, str. 48.
72. Tamtéž. Zajímavé je autorovo upozornění na zpochybnování smyslu První komory v době existence rozdílných většin (1888-1918). Naopak většina shodná s většinou vládní je předpokladem nekonfliktního ocenění přínosu První komory pro legislativní činnost vlády.
73. Jan Filip uvádí po volbách z května 1995 působení 7 frakcí a 4 nezařazených senátorů – viz *Poznámky k postavení druhých komor*, in: *EMP* č. 4/1999, str. 50.
74. Blom, H. W.: *Ethos and interests. Arguments for representational differentiation in a changing society*, in: Blom, H. W.: *Bicameralism* (Gravenhage, 1992), str. 147-155.
75. Tamtéž, str. 149.
76. Reschová, J.: *Druhé komory v evropských parlamentech*, in: *Politologická revue* č. 1/1997, str. 20.
77. Podle Pavla Barši vedlo štěpení nizozemské společnosti protestanti – katolíci k budování konsociační demokracie – viz „Politická teorie multikulturalismu“ (Brno, 1999), str. 213 a 222. Překrývaly-li by se hranice provincií s hranicemi území obydleného většinou osob téže denominace, přispělo by to k větší pestrosti a významu První komory jako komponentu systému vzájemného uznání a permanentního vyjednávání. .
78. Reformní projekt předložil k posouzení počátkem tohoto roku ministr vnitra.
79. Seibt, F.: *Karel IV. Císař v Evropě (1346-1378)* (Praha, 1999), str. 17-18.
80. Informace převzata z internetové stránky <http://www.senado.es/>. Odtud i následující text.
81. Klokočka, V., Wagnerová, E.: *Ústavy států Evropské unie* (Praha, 1997), str. 595-596.
82. Říchová, B.: *Senát v moderních politických systémech*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 4-5/96-97, str. 216.
83. Čl. 90 ve spojení s čl. 81 ústavy usvědčují Reschovou z omylu, když tvrdí, že „organické zákony spadají plně do kompetence Poslanecké sněmovny“ – viz *Druhé komory v evropských parlamentech*, in: *Politologická revue* č. 1/1997, str. 34.
84. Informace převzata z internetové stránky <http://www.senado.es/>.
85. Z rozhovoru s prezidentem Autonomní oblasti Murcie Ramónem Luisem Valcárcel Siso při jeho přijetí v Senátu na jaře t.r.
86. Např. Miloš Zeman, který zjevně nereflexuje rozdíl mezi federativním a unitárním charakterem státu ve vztahu k bikamerálnímu modelu a doporučuje proto inspiraci Spolkovou radou rakouskou či dokonce německou, složenou z delegátů zemských vlád (viz *Senát* č. 2/1999), a Jiří Vyvadil (viz *Poznámky k filozofickému pojetí Senátu*, in: Kysela, J. /uspoř./: *Senát v České republice – proč a jaký?* /Praha, 1999/) mezi politiky, nebo Jindřiška Syllová, Vladimíra Dvořáková a Jiří Kunc (viz jejich příspěvky in: Kysela, J. /uspoř./: *Senát v České republice – proč a jaký?* /Praha, 1999/) mezi akademiky.

87. Vyloučení rakouské Spolkové rady z rozhodování o státním rozpočtu je jedním z důvodů její slabosti, resp. nevelkého vlivu.
88. Navázat lze na teoretickou analýzu Baršovu – viz *Politická teorie multikulturalismu* (Brno, 1999).
89. Blíže k tomu Kysela, J.: *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav* (Praha, 2000), str. 147-149 a 159. Mezi senátory je vysoký počet současných a bývalých starostů i bývalých přednostů okresních úřadů. Senátory jsou však i osobnosti „nadregionálního“ formátu, jež by nemusely být krajskými zastupitelstvy voleny, zejména ne při volbě z vlastního středu. Tím by byl Senát více než dosud handicapován např. při plnění svých funkcí ústavodárných. Promyšlet by proto bylo třeba nejspíše kombinaci přímé a nepřímé volby po španělském vzoru.
90. Zákonem má být změněn dosavadní stav, kdy virilními členy Rady federace jsou nejvyšší představitelé exekutivy a parlamentů 89 subjektů Ruské federace. Pohnutkou prezidenta Vladimíra Putina byla údajně snaha připravit prezidenty a gubernátory, „místní cary“, o imunitu. Nově mají být členové Rady federace voleni místními parlamenty. Možná nezamýšleným produktem navržené změny pravděpodobně bude ztráta, či alespoň oslabení vlivu Rady federace, která již nebude složena z regionálních špiček.
91. Vedlejších dopadů reformy volebního systému na Senát může být celá řada (odstraňování rozdílů mezi volebními systémy). Upozorňuji alespoň na to, že dosažení většiny 101 hlasů, potřebných k překonání stanoviska Senátu, má být v podmínkách většinové vlády mnohem snadnější. Analogicky to platí i o třipětinové většině všech poslanců, tedy o většině ústavní. Bude-li jí snadněji (a častěji) dosahováno, stane se Senát rázem jedinou překážkou (pojistkou) případných ústavních změn, čímž se sníží stupeň rigidity Ústavy. K tomu viz vystoupení Michala Klímy in: Kysela, J. (uspoř.): *Diskuse o změnách Ústavy. Pracovní materiál ze seminářů Vybrané problémy poslaneckého návrhu novely Ústavy a Ústavní aspekty integrace České republiky do Evropské unie* (interní publikace, Praha, 2000), str. 31-32.

Summary:

The Regional Second Chambers in Western Europe

In the development of bicameralism we can differ two traditions: the Montesquieu's tradition of bicameral parliament as an instrument of division of state's power and the American tradition of bicameralism, in which the second chamber is a component not only horizontal, but also vertical division of power – the second chamber represents the member states in the federation.

The most of the world's second chambers are created on the principal of territorial representation. The first group of territorial chambers are the federative chambers, the second one are the regional chambers in decentralized unitarian states. There are four regional chambers in the western Europe: in France, in Italy, in the Netherlands and in Spain. In Lijphart's typology are the Netherlandish and Italian Senates congruent.

The French Senate is partially and indirectly elected each 3 years by regional electors; it has more influence and authority than powers – the National assembly can decide in the end in nearly all cases.

The Italian Senate is atypically powerful – the equal bicameralism is usual in federative states. The senators are directly elected in provinces for 5 years with exception of dissolution. The Senate can initiate a motion of distrust to the government.

The First Chamber in the Netherlands is only the chamber of ratification – de iure has „the last word“. The senators are elected for 4 years by regional councils.

In the Spanish Senate there are two groups of senators: directly elected in provinces and indirectly elected by regional assemblies. All senators have 4 year's term. The main function of the Senate is to be link between the central politics and autonomous communities.