

## Glosa k výhledům regionální reformy Senátu

JAN KYSELA

Stále častěji se v poslední době setkáváme s úvahami o změně podoby Senátu, s úvahami o jeho nové, dosud bližší nespecifikované konstrukci. To nejkonkrétnější, co můžeme z literárních a verbálních poznámek politiků, žurnalistů, politologů a konstitucionalistů na toto téma vyrozumět, je myšlenka vhodnosti „propojení Senátu s krajskými zastupitelstvy“, tj. myšlenka jeho regionálního rekonstituování. Posledním významným podnětem oživujícím debaty o reformě, potažmo optimální konstrukci Senátu, byly listopadové volby 2000 a jejich reflexe vysokými představiteli některých politických stran, zejména ODS. Jde přitom skutečně jen o oživení, resp. artikulaci latentně existujícího fenoménu. Debata o „regionálním“ charakteru druhé komory však u nás začala mnohem dříve.

### 1. Geneze současných diskusí o regionální druhé komoře

Diskuse o vzniku Senátu prolínala celým několikaměsíčním obdobím přípravy Ústavy samostatné České republiky od července do prosince 1992, a to jak v komisích vládní a poslanecké, tak v České národní radě nebo v tisku a široké veřejnosti. Podobně jako při přípravě Ústavní listiny z roku 1920 to byla diskuse zajímavá a pestrá. Německý pozorovatel-politolog Michael Walter ji dokonce označuje za nejzajímavější v celé střední a východní Evropě a za stále trvající.<sup>2</sup> Jak při vzniku samostatného státu československého, tak při vzniku samostatného státu českého, umožnilo vyústění této diskuse v kompromisní návrhy samotné přijetí základního zákona státu.<sup>3</sup>

V letech 1919–1920 se zformovaly dva silné tábory příznivců a odpůrců dvoukomorového parlamentu. Mezi odpůrce patřili sociální demokraté a po poměrně dlouhou dobu též lidovci, mezi příznivce zejména agráři a národní demokraté. Druhá komora měla být buď komorou přímo volenou s věkovým censem, nebo nepřímo volenou po vzoru francouzského Senátu, případně měla být komorou korporativní či hospodářskou. Uvažovalo se rovněž o virilním členství, resp. o jmenování části senátorů prezidentem republiky. Pomineme-li bližší nepropracovanou úvahu o inspiraci francouzským Senátem, „velkou radou francouzských obcí“ (Léon Gambetta), o regionální druhé komoře se vůbec nemluvílo. Plejádu návrhů by tak vlastně bylo možné rozdělit jen do dvou skupin: přímo volená druhá komora a komora funkcionální reprezentace (korporaci). Spíše než o regionální reprezentaci se diskutovalo o konzervativním vyvažování lidové sněmovny a hlasech odborníků. Ostatně, o zastoupení jakých regionů se také mělo jednat? Samo župní zřízení vzalo po letitých odkladech za své; teritoriální reprezentace byla v zahraničí vlastní povýtce jen federacím, ostatní státy byly více centralizované než decentralizované, sám francouzský Senát byl přinejmenším díky způsobu svého ustavování stejně tak komorou konzervativní jako regionální atd.

O teritoriálním zastoupení nebylo slyšet ani v debatách o nové ústavě po 2. světové válce, kdy eventuální existence dvoukomorového parlamentu byla tématem marginálním. Setkáme se spíše s náznaky zastoupení národnostního.<sup>4</sup> Podobným směrem se ubíralo myšlení autorů ústavního zákona o československé federaci, jehož přijetím se zrodil dvoukomorový parlament, jehož druhá komora, Sněmovna národů, byla volena v obou republikách na základě parity. Sám název, a také zohlednění zastoupení národnostních menšin, napovídá, že nešlo ani tak o reprezentaci teritoriální, jako spíše národnostní (podobně v SSSR, SFRJ, dnes v Bosně a Hecegovině, zčásti v Belgii).

Debata o regionální druhé komoře se tak vlastně naplno rozproudila až v roce 1992; výraz „naplno“ by snad patřil do uvozovek. Tábor obhájců druhé komory v České národní radě byl totiž v létě a na podzim roku 1992 velmi heterogenní, jak pokud jde o intenzitu jejího prosazování, tak pokud jde o její koncepci a roli v ústavním a politickém systému. Nejdůrazněji prosazovali Senát členové ODA (zvláště Ivan Mašek a Tomáš Ježek), a to Senát co možná nejvíce vycházející z ideální ústavy Friedricha Hayeka, který oddělil podle povahy úkolů z klasického parlamentu dva sbory, zákonodárné shromáždění a vládní shromáždění. Podle citelů jeho odkazu měl Senát plnit úlohu shromáždění zákonodárného, tj. měl nalézat dlouhodobě působící pravidla chování (velmi zjednodušeně mělo jít o právo soukromé), a Sněmovna úlohu shromáždění vládního, tj. měla kontrolovat vládu a vytvářet účelová „pravidla-opatření“ (v zásadě právo veřejné).

Druhá argumentační linie byla s první spřízněna, leč nebyla a není s ní identická, a i v mezinárodním srovnání je spíše okrajová (*cum grano salis* by sem snad bylo možné v jistou dobu zařadit Václava Havla). S odvoláním na předobraz římského senátu jde o hodnotové obhájení Senátu jako „rady moudrých“, sboru pečujícího o tradice a první principy společenství, vyřazeného ani ne tak mocí, jako autoritou. Právě teze shrnuté pod touto etiketou jsou obvykle užívány žurnalisty při dokreslení „neosvědčení se Senátu“, jsou totiž nejsnadněji prakticky vyvratitelné.

Další skupina obhájců druhé komory užívala zdůvodnění povýtce formálního (např. Cyril Svoboda), byť v politické vědě a nauce ústavního práva rozšířeného již v návaznosti na klasiky 18. století.<sup>5</sup> Druhé komory jsou osvědčeným prvkem dělby a vyvažování moci, proč tedy zavedeného vzoru nevyužít? Nebudeme-li mít druhou komoru, kdo bude bdít nad činností a eventuálními omyly komory jediné? Němečtí autoři Schüttemeyerová a Sturm v podobné souvislosti tvrdí, že tam, kde se legitimita nedá zdůvodnit principy reprezentace, je nutno užít přesvědčivé argumenty funkčnosti: „Druhá komora je různě definována jako ochránce ústavy, legislativní kontrolor a zdroj nezávislých rad a expertiz.“<sup>6</sup>

Konečně čtvrtá skupina diskutérů byla nejpočetnější, přesto byla nejméně úspěšná: usilovala o Senát regionální. Zdá se, že ještě v srpnu 1992 bychom sem přiřadili i vládu, která však posléze, zřejmě pod vlivem ODA, změnila názor. V každém případě sem patřili, byť nikoliv všichni, poslanci HSD-SMS, LSU, ČSSD i Levého bloku. Teprve zmaření jejich snah o regionální druhou komoru vedlo mnohé z nich – opět však nikoliv všechny – k odmítnutí myšlenky dvoukomorového parlamentu jako takového, což nedali najevo ani tak hlasováním o Ústavě, jako spíše pozdějším neustavením Senátu. Na podzim 1992 byl obhájcem regionálního Senátu „jako nejrozumnější koncepce“ i V. Havel, původně odpůrce zdoluhavých procedur komplikujících realizaci transformace a spojených s existencí dvou komor, který později přešel na pozici spíše hodnotového zdůvodňování Senátu (viz výše).<sup>7</sup>

Zastánci regionálního Senátu jej navrhovali zapojit do konceptu zemského uspořádání České republiky, případně konceptu uspořádání krajského – propojení centrální a regionální politiky mělo být vlastním smyslem druhé komory. Konkrétně se regionální charakter Senátu měl projevit ve způsobu ustavování, tzn. ve volbě senátorů krajskými zastupitelstvy, resp. v přímé volbě na základě parity krajů (to navrhla ještě na plénu ČNR poslankyně Hana Orgoniková). Pro nepřímou volbu krajskými zastupitelstvy se vyslovil také V. Havel obávající se střetu legitimit přímo volených, ale „doma“ setrvávajících zastupitelů, a přímo volených, ale do Prahy vyslaných senátorů. Jelikož však ani původce návrhu neočekává, vzhledem k fascinaci formou přímé volby, akceptaci svého návrhu, smiřuje se i s volbou senátorů v jednomandátových obvodech, neboť je vybavuje „regionální legitimitou“. Právě tato, v posledku zvolená metoda volby senátorů v relativně malých jednomandátových volebních obvodech nepřekrývajících se s kraji, však ve skutečnosti vyznívá spíše ve prospěch interpretace Senátu jako „nejvyššího patra komunální politiky“ (Petr Pithart – viz dále).<sup>8</sup>

Regionální ráz druhé komory se měl dotknout také jejich kompetencí. Tak V. Havel v již citovaném nepublikovaném komentáři k návrhu Ústavy, určeném členům poslanecké ústavní komise a navazujícím na tehdy aktuální, vládou aprobované návrhy expertů, doporučoval světit Senátu projednávání jen ústavních zákonů, rozpočtu a dále těch zákonů, které se dotýkají „územního členění, kompetencí regionálních samospráv, práv obcí atd.“<sup>9</sup> Ve všech případech měl Senát mít jen suspensivní veto. Sám autor má však pochybnosti, zda lze okruh „regionálních“ zákonů vůbec odlišit.

Pro regionální druhou komoru se rovněž vyslovila celá řada účastníků jednání ústavní sekce velké konference „Idea české státnosti“, která se konala koncem října 1992 (např. Vladimír Klokočka, Dagmar Burešová, Otakar Motejl). Formální argumenty nepovažovali za dostačující a pokoušeli se proto hledat další zdroje legitimacy nové instituce. Takový zdroj našli v reprezentaci regionálních zájmů jako doplňku zájmů celostátních. V. Klokočka v té souvislosti mluvil i o evropském trendu decentralizace a regionalizace.

Hlasy ve prospěch regionálního Senátu byly tehdy oslyšeny. Avšak to, že nejsou ojedinělé, dokládá i mezinárodní srovnání. Většina z necelých 70 druhých komor světa jsou komory teritoriálního zastoupení, nalezneme je zejména ve větších státech.<sup>10</sup> V oné menší polovině je např. řada ostrovních států Karibiku; Česká republika zde představuje významnou výjimku, podobně jako třeba Rumunsko. Existuje dokonce typologie (Herbert Schambeck), která výraz „senát“ spojuje právě s komorou teritoriálního či profesního zastoupení.<sup>11</sup>

Mezi komorami teritoriálního zastoupení můžeme odlišit komory federativní ve složených státech a komory regionální v decentralizovaných státech unitárních. Regionální komory mají v Evropě Francie, Itálie, Nizozemí a Španělsko<sup>12</sup>, regionální zájmy se promítají i do způsobu ustavování polského Senátu, chorvatské Župní sněmovny<sup>13</sup> a perspektivně i britské Sněmovny lordů.<sup>14</sup> Nejde přitom o jediný typ s jasně definovanými rysy; odlišnosti existují v intenzitě jejich regionálního charakteru (intenzita propojení s regionálními zájmy a snad též efektivita jejich prosazování), způsobu ustavování, kompetencích atd. Přesnější by vlastně bylo zkoumat odstínění regionálních prvků jednotlivých druhých komor, než mluvit paušálně o regionálních druhých komorách. Např. italský Senát je totiž sice volen na regionální bázi, není však komorou regionálního zastoupení, neboť to po 2. světové válce odmítli komunisté a socialisté. S touto výhradou je možné číst následující odstavce, kam jsou místy pro větší srozumitelnost doplněny i odkazy na komory federativní.

Typičtější pro alespoň potenciálně výrazněji regionálně se profilující druhé komory je nepřímá volba regionálními zastupitelstvy (Nizozemí, vzhledem k málo efektivnímu federalismu bychom sem mohli zařadit i rakouskou Spolkovou radu) nebo zvláštními sbory volitelů, v nichž převažují regionální či lokální delegáti (Francie). Tam, kde jsou členové druhé komory voleni přímo (Itálie), je její regionální vyhranění slabší, byť se volební obvody kryjí s obvody vyšších samosprávných celků. Charakterističtější pro typus přímo volené regionální komory je potom rovné zastoupení regionů bez ohledu na počet obyvatel (Chorvatsko, v zásadě Polsko, neplatí to ale pro Itálii). Zajímavé je Španělsko se dvěma kategoriemi senátorů: senátory volenými nepřímou autonomními shromážděními se zohledněním počtu obyvatel provincií a senátory volenými přímo se zásadní paritou provincií.

Přílišný rozptyl modalit vede jen k opatrnému a spíše podmíněnému formulování závěrů. Důvodem odlišné profilace komor v závislosti na způsobu ustavení zřejmě může být v případě přímé volby výše zmíněný střet legitimit reprezentací, zejména v situaci, kdy jsou regionální orgány obdařeny významnými pravomocemi či přímou vazbou na centrální politiku, např. zákonodárnou iniciativou (Itálie), resp. kdy druhá komora je buď příliš slabá, nebo stranicky příliš loajální na to, aby obhajovala zájmy regionů (s již uvedenou výhradou teoreticky federativní komory sem můžeme zařadit Rakousko). Jak v Itálii, tak v Rakousku bývá přitom míra stranické identifikace senátorů vyšší než jejich identifikace regionální, potažmo zemská<sup>15</sup>; v Itálii se dokonce mluvilo o „padákových kandidátech“, t.j. senátorech „spuštěných“ stranou do jim jinak cizího obvodu.<sup>16</sup>

Se stranickou identifikací, která sice je v druhých komorách slabší než v komorách prvních, což však neznamená, že je bezvýznamná, souvisí i stupeň stranické disciplíny a také soudržnosti či nesoudržnosti komor konkrétního parlamentu. Soudržností míní Arend Lijphart identitu stranického složení obou komor. Slabší stranické vyhranění druhých komor je dáno celou škálou důvodů: obvykle menší počet členů posilující osobní vazby na úkor stranických, způsob ustavování, často vyšší věk členů sboru, přítomnost nezávislých senátorů, menší politický význam komory a v neposlední řadě zavazující tradice náročnějšího způsobu komunikace založené na zdvořilosti a racionální argumentaci (tím se pyšní snad všechny druhé komory). Přesto ale soudržnost obou komor může vést k tomu, že na papíře optimálně založená regionální komora, jež je ovládána toutéž více či méně disciplinovanou stranou jako komora první, nemusí plnit a obvykle ani neplní svou funkci, neboť prosazování odlišného pohledu na věci by vedlo jen k nežádoucímu komplikování vládnutí.

Podstatné přitom samozřejmě také je, kdo je volen (odbornost, zkušenosti, závislost na stranách, zájmy atd.) a jaké funkční instrumenty (pravomoci komory) má k dispozici.

Regionální charakter komory se totiž může projevat nejen ve způsobu ustavování, ale také v jejích pravomocích. Význam regionálních zájmů může vést k silnému postavení druhé komory všeobecně. Taková komora může být rovnomocná s první (zdánlivě příklad Itálie, kde však rovnomocnost není původně dána regionálním charakterem komory, nýbrž snahou o stabilitu moci) nebo jen o málo slabší, tj. v zásadních otázkách rovnomocná, přičemž v ostatních přísluší první komoře „poslední slovo“, avšak to až po vyčerpání často pestrých a komplikovaných mechanismů hledání shody (Francie). Silnější postavení druhé komory se může projevat jen v ústavou vymezeném okruhu případů (viz výše Havlův návrh, Španělsko či analogicky koncipované zákony týkající se zájmů zemí a proto vyžadující souhlas Spolkové rady v Německu) nebo při projednávání návrhů zákonů, kdy druhá komora má díky svému složení a odbornosti

členů takovou autoritu, že jsou její názory první komorou spontánně respektovány a akceptovány (Francie a Velká Británie). Druhá komora však může být i výrazně slabší než komora první a to bez zohlednění regionálního rázu svého ustavování.

Na základě řečeného snad můžeme uzavřít, že regionální vlivy se mohou v postavení a roli druhé komory projevit nejruznějším způsobem: od velmi umírněných náznaků (Itálie, Polsko, snad i Chorvatsko) přes zřetelnější propojení s regiony (Nizozemí) až po skutečné regionální konstituování (Francie, Španělsko). Zdá se, že k bezpečnému označení určité komory jako regionální, je třeba propojení způsobu ustavování s patřičnými pravomocemi.<sup>17</sup>

Ještě před návratem na českou půdu snad možno doplnit odkaz na „Závěrečné prohlášení delegací na Fóru senátů z celého světa“, přijaté 14. března 2000<sup>18</sup>, které poukazuje na již dříve Klokočkou zmíněnou souvztažnost funkčního zdůvodnění druhých komor s decentralizačním procesem, účinným řešením otázky vztahů územních samospráv a centrálních orgánů a diverzifikovanějším zastoupením obyvatelstva. Je však pravda, že se v rostoucí míře objevují i návrhy považující „jen“ regionální zastoupení za nedostačující a doporučující jej doplnit zastoupením nejruznějších menšin (etnických, kulturních, náboženských aj.) či profesí. Setkáme se s nimi v Nizozemí, Velké Británii, Kanadě, Jihoafrické republice i jinde.

## 2. Co je „regionalizace“ Senátu?

Diskuse o Senátu u nás je jako ponorná řeka: stále probíhá, jen někdy je slyšet více a někdy méně. Platí to jak o samotné existenci druhé komory (1992 a znovu 1993–1996), tak o jejím charakteru (1992 a od 1996). Téma „regionalizace“ Senátu je opět přítomno od jeho reálného ustavení. Co to však vlastně znamená?

Na semináři „Senát v České republice – proč a jaký?“, konaném v říjnu 1999 v budově Senátu<sup>19</sup>, se o regionalizaci mluvilo, a to hned ve dvou podobách. Např. Jana Reschová<sup>20</sup> považuje „zavedení silného regionalismu“ za ne právě šťastné, vzhledem k prioritním úkolům druhé komory na poli europeizace právního řádu a jejímu poslání podílet se na definování obecného zájmu, a nikoliv zájmů parciálních. Naproti tomu ve své starší práci<sup>21</sup> ponechává volně pole spontánnímu procesu „regionalizace“ Senátu: jde jak o jeho atraktivitu pro místní kandidáty, tak o eventuální zúročení kumulace senátorského mandátu s funkcemi regionálními či lokálními, případně i o decentralizaci výběru kandidátů v rámci politických stran. I zde však autorka zdůrazňuje prioritní úlohu spočívající v „otevření prostoru pro expertní a analytickou politiku“.

V rovině reflexe spontánních procesů se nesl též příspěvek Petra Pítharta, který však nemluvil o „regionalizaci“, nýbrž o „komunalizaci“ Senátu. V Senátu se přece zatím setkáváme spíše s komunálními, než s regionálními politiky. Samosprávné kraje jsou koncipovány jako autonomní entita, o jejíž skutečné roli víme dosud velmi málo. Přesto se však zdá, že budou dosti silným partnerem centrální moci. Za této situace není nutné a snad ani vhodné dále je posilovat konstruováním jasně vazby na Senát; to by ostatně mohlo vést k vyhranění zájmových bloků „velkých“ proti „malým“ apod. Senát by podle Pítharta měl být oporou tradičně mocensky slabší, a také stranicky méně strukturované politiky komunální, měl by být jejím „nejvyšším patrem“.

Konečně se vědomí praktického obohacení ústavodárcem zamýšleného pojetí Senátu jako legislativního korektivu a pojistky stability ústavního systému projevilo i v důvodové zprávě k návrhu senátního návrhu novely Ústavy.<sup>22</sup> Ústavní komise jako navrhovatel popisuje „faktické

propojování komunální a celostátní politiky v Senátu“ jako faktum, podobný vývoj očekává i ve vztahu k politice regionální.

Na shora zmíněném semináři však byly prezentovány i názory považující „spontánní regionalizaci“ za nedostačující. Proto třeba Jiří Vyvadil<sup>23</sup> doporučil hledání nového rozměru legitimacy Senátu, jíž je právě propojení s kraji. Jeho role „právně-politické záklopy“ totiž není pro voliče atraktivní a srozumitelná. Senátor by tak měl být virilním členem krajského zastupitelstva, obdařeným právem zákonodárné iniciativy a právem interpelovat. Pro těsnější spojení senátorů s krajskými zastupitelstvy se vyslovil rovněž Václav Pavlíček, ale na jiných místech i Aleš Gerloch či Jiří Grospič.

První ze jmenovaných stručně píše o žádoucím „napojení na krajský systém“ po vzoru jiných evropských států.<sup>24</sup> Druhý autor<sup>25</sup> se odvolává na inspiraci ústav italské, francouzské, chorvatské a na modelový projekt ústavy maďarské. Také považuje za vhodné spojit Senát s regionálním uspořádáním: „Je žádoucí, aby se Senát profiloval nejen v úsilí o zkvalitnění legislativy, ale též jako reprezentant regionálních zájmů a potřeb, aktivit směřujících k podpoře regionálního rozvoje i meziregionální spolupráce jako významného faktoru ekonomického a sociálního růstu.“

Oba citovaní autoři se ale liší v hodnocení parciálního obměňování Senátu, prvku dosti důležitého v úvahách o jeho rekonstituování. Podle Grospiče jde totiž o jedno z nemnoha zdařilých ustanovení Ústavy pojednávajících o Senátu. Díky této úpravě se Senát „stává jakýmsi seismografem na politické scéně“. Naproti tomu se podle Gerlocha „nešťastným zdá především způsob jeho obnovy po třetinách“; to vede přinejmenším ke zmnožování voleb. Navíc princip kontinuity oslabil sám Senát zakotvením koncepce dvouletých funkčních období, po nichž se znovu zřizují orgány a volí funkcionáři.<sup>26</sup>

Tímto jsme předestřeli dva základní přístupy k problému „regionalizace“: evoluční a reformátorský; revolučním přístupem by bylo zřejmě úplné zrušení druhé komory. Evoluční proces může díky vysokému počtu starostů, místních a krajských zastupitelů mezi senátory vést k přirozenému soustředění se na projednávání zákonů určitého druhu (regionální rozvoj, územní plánování, rozpočtové určení daní apod.) a ke zvýšení autority Senátu na tomto poli, jak vůči krajům, tak vůči vládě a Poslanecké sněmovně. Reformátorský přístup (ústavní inženýrství) je pendantem přesvědčení o nutnosti cílevědomé změny koncepce Senátu, která z nějakého důvodu nevyhovuje.

Při volbě mezi naznačenými přístupy si je nutné nejdříve klást otázku, zda stávající Senát opravdu nevyhovuje. Základním údajem probleskujícím v současných debatách je nejspíše nízká volební účast, případně i volební neúspěch konkrétní politické strany. V této souvislosti ale třeba podotknout, že a) většinový dvoukolový systém přirozeně vede k nižší účasti přinejmenším ve 2. kole, b) nízká volební účast se projevila již před dvěma lety při volbách do obecních zastupitelstev a nyní ještě výrazněji při volbách do zastupitelstev krajských, a c) volební účast do institucí nedostatečně známých nebo nepovažovaných za příliš důležité pro každodenní život voličů nebývá vysoká (viz 28% oprávněných voličů při posledních volbách do Evropského parlamentu ve Velké Británii). Neúspěch určitých politických stran se může zdát důvodem nepřilíhš ušlechtilým, přesto však hrál svou roli při rušení druhých komor v posledních desetiletích (zejména Švédsko a Nový Zéland).

Teprve při kladné odpovědi na shora položenou otázku je možné Senát reformovat; což pochopitelně neznamená, že ústavodárcem zvolenou koncepci a dosavadní činnost Senátu není možné stále analyzovat a hodnotit.

Příliš mnoho konkrétních poznatků o možné reformě zatím nemáme, byť se k ní hlásí jak řada expertů, tak přední politici (Václav Klaus či Miloš Zeman<sup>27</sup>). S výrazem „reforma“ bychom navíc měli spojovat očekávání zásadní změny, nikoliv jen prosté posílení některých pravomocí Senátu bez zásahu do jeho podstaty. Jde o konstatování důležité přinejmenším z důvodů pragmatických, neboť okruh příznivců posílení Senátu, resp. příznivců „zprášení a vyvážení jeho pravomocí“ není identický s okruhem příznivců jeho reformy.

Jak již shora ukázáno, regionální rozměr druhé komory se může projevit ve způsobu jejího ustavování nebo v kompetencích, nejlépe v obojím. T. č. ale není úplně jasné, zda reforma Senátu musí nutně vést právě k výraznější regionalizaci. Při nepříliš rozvinutých prvcích neokorporativismu u nás sice není snadné představit si jeho propojení s komunální reprezentací, velmi významnou třeba v Dánsku či Rakousku, nebo s tripartitou (viz de Gaullův projekt reformovat Senát splynutím s Hospodářskou a sociální radou, jehož neúspěch vedl k prezidentově demisi), to ale neznamená, že by takové úvahy byly nepatřičné. Pripusťme však, že převažující je volání po reformě regionální.

Z dosud známých námětů byla nejméně ambiciózní, a vcelku nic neřešící mímá modifikace způsobu ustavování Senátu; ta byla navrhována již před několika lety. Mělo jít o úpravu hranic volebních obvodů tak, aby se překrývaly s hranicemi krajů (zčásti případ Itálie). V situaci, kdy krajská zastupitelstva mají zákonodárnou iniciativu, docílíme ale touto cestou ve srovnání se současností jen slabě odlišného regionálního zabarvení. Jinak by tomu již bylo při zákonodárné iniciativě skupiny senátorů počtem zhruba odpovídající počtu senátorů za jeden kraj – logika zájmového propojování by byla silnější. Předestřená úprava hranic volebních obvodů je krom toho spojena s růstem nerovnosti volebního práva; stávající odchylku +/- 15% by se totiž nepodařilo udržet.

Ve všech dalších variantách narážíme na limit Ústavou stanoveného počtu 81 senátorů. Platí to zejména tam, kde se předpokládá zavedení parity krajů, neboť číslo 81 není beze zbytku dělitelné číslem 14. Počet senátorů by se tedy musel snížit (např. na 70) nebo zvýšit (např. na 84).

Stejně tak by problémy působilo částečné obměňování Senátu po třetinách. Při paritním zastoupení krajů by bylo možné stejnou technikou jako dnes určit konkrétní kraje, kde se vždy po šesti letech volí (5:5:4), nejednalo by se již však o obměnu po třetinách; třetí kontingent by byl méně početný. Rovněž tak realizace demokratického principu (viz dále) v zastoupení krajů by vedla ke značným těžkostem, protože by bylo nutné rozdělit kraje do tří zhruba vyvážených skupin, kdy by v každé byly kombinovány „slabší“ a „silnější“ kraje tak, aby souhrnný počet jejich senátorů osciloval kolem jedné třetiny. Mohla by se např. stanovit úměra jednoho mandátu na 120 tis. obyvatel (přibližně stávající model), což by ale vedlo v jednotlivých krajích k vysokým zbytkům. Ještě výraznější disproporce by mělo vzápětí přidělování mandátů na každých, byť i jen započatých 100 tis. obyvatel. Nejspíše by se tedy přikročilo k vytvoření pásem (SRN, Rakousko; kraje a obce u nás), pro něž by se stanovil určitý počet mandátů: např. sedm krajů do 600 tis. (po pěti senátorech), tři kraje mezi 600 tis. a 1 mil. (po sedmi senátorech) a čtyři kraje nad 1 mil. obyvatel. (po deseti senátorech). Tím jsem ovšem již dosáhli čísla 96 senátorů.

Ani metoda stanovení pásem není zcela „spravedlivá“, protože kraje lišící se o pár tisíc obyvatel přes limit ohraničující pásmo mohou mít odlišný počet senátorů (Zlínský a Budějovický kraj s rozdílem cca 37 tisíc obyvatel), a naopak velmi odlišné kraje v tomtéž pásmu mohou mít shodný počet senátorů (Karlovarský a Zlínský kraj s rozdílem téměř 300 tis. obyvatel). Tento nedostatek by mohl být zmírněn, leč nikoliv odstraněn, odlišným vyměření pásem: do 500 tis.

obyvatel (2 kraje po třech senátorech), do 750 tis. obyvatel (sedm krajů po šesti senátorech), do 1 mil. obyvatel (jeden kraj s osmi senátory), nad 1 mil. obyvatel (čtyři kraje po deseti senátorech) atd. apod. Výsledný počet je v této variantě opět 96 senátorů.

Bylo by jistě možné vymýšlet varianty další, varianty s menším počtem senátorů na jeden kraj. Vždy ale bude nutné reflektovat přibližnou rovnost volebního práva a tím také rovnováhu mezi „silnými“ a „slabými“ kraji. S vědomím popsaných limitů a komplikací můžeme pokračovat v nastínění dalších představitelných řešení našeho zadání.

Odlíšným než již výše uvedeným řešením může být přímá volba senátorů ve volebním obvodu, jímž by byl kraj, přičemž počet senátorů se může měnit podle počtu obyvatel (princip demokratický), nebo může být konstantní (princip federální – Chorvatsko, zásadně Španělsko, z federálních států USA a Švýcarsko). V této variantě si zřejmě lze představit jak volbu většinovým způsobem, tak volbu způsobem poměrným.

Konečně je možné zvažovat nepřímou volbu shodného nebo rozdílného počtu senátorů, a to buď krajskými zastupitelstvy z jejich středu, nebo krajskými zastupitelstvy (i) z osob stojících mimo ně. Z těchto dvou alternativ je třeba upřednostnit druhou, neboť plnění podstatné části stávajících úkolů Senátu (stabilita ústavního pořádku, souhlas se jmenováním soudců Ústavního soudu, participace na zahraniční politice státu atd.) vyžaduje jiný typ politiků než jsou, či mají být krajští zastupitelé. Regionální politici by přinejmenším z tohoto důvodu neměli mít v Senátu monopol.<sup>28</sup>

Při nepřímých volbách sice hraji podle Alfa Rosse „demagogická kampaň a povrchní popularita“ menší roli<sup>29</sup>, nicméně se může zvýšit vliv politických stran. Záleží na volebním systému stanoveném pro volbu krajských zastupitelstev a na způsobu volby senátorů (většinově, poměrně); např. v Rakousku musí druhá nejsilnější strana zemského sněmu (sbor volitelů) získat alespoň jeden mandát ve Spolkové radě. Demokratická legitimita komory vzešlé z nepřímé volby je nižší než legitimita komory vzešlé z volby přímé; právě tím se zdůvodňuje „poslední slovo“ Národního shromáždění ve Francii, zatímco u nás má Poslanecká sněmovna mnohem silnější a časnější „poslední slovo“, aniž by se stejnou vahou legitimacy obou komor někdo zabýval.

Výčet možných způsobů variantního ustavování můžeme zakončit připomenutím španělské kombinace – část senátorů může být volena přímo občany, část krajskými zastupitelstvy. Přímé volení senátorů dávají druhé komoře mandát k zásadním střetům s komorou první, nepřímé volení senátorů zajišťují těsné propojení s regiony. Avšak vyjdeme-li opět z počtu 81 senátorů, získání této kombinace bude vyvážen ztrátou. I kdyby volila krajská zastupitelstva po pouhých dvou senátorech, zbude k přímému zvolení jen 53 senátorů, jejichž volební obvody se rázem významně zvětší, čímž se zřetelně oslabí kýžené spojení s obcemi.

Vlastní projekt již dříve načrtl J. Vyvadil (viz výše). Myšlenka virilního členství je v našich poměrech vcelku neotřelá, nicméně má nejméně dvě roviny. Vyvadil sám měl na mysli virilní členství zvolených senátorů v krajském zastupitelstvu, v úvahu však připadá i virilní členství některých krajských zastupitelů v Senátu (přinejmenším hejtmanů).

Podobná škála variant se nabízí i v koncipování pravomocí nové druhé komory. Nemusí se na nich měnit vůbec nic. Nebo mohou být přizpůsobeny regionálnímu charakteru druhé komory, a to buď tím, že Senát bude projednávat jen zákony s dopadem na kraje a obce (viz výše V. Havel), nebo že při projednávání těchto zákonů bude mít silnější pozici (podobnou projednávání zákonů podle čl. 40 Ústavy). Anebo může zvýšení legitimacy a reprezentativnosti Senátu vést k jeho celkovému posílení (dvoukolové projednávání návrhů zákonů, kdy v prvním kole

Poslanecká sněmovna projednává jednotlivé pozměňovací návrhy Senátu a pokud je nepřijme všechny, postoupí návrh zákona opět k vyjádření Senátu, který může kompromisní verzi akceptovat nebo ji změnit, načež Poslanecká sněmovna rozhodne definitivně procedurou obdobnou té stávající; projednávání státního rozpočtu; kontrola vlády atd.). Případně lze uvažovat i o posílení regionálního rázu Senátu jen úpravou pravomocí, bez změny způsobu ustavování. Zákonodárná iniciativa skupiny senátorů při současném zrušení zákonodárné iniciativy krajských zastupitelstev a posílení Senátu při projednávání „regionálních“ zákonů by pochopitelně Senát s obhajobou regionálních zájmů sblížily, aniž by se přitom tento příliš vzdálil obcím.<sup>30</sup> Tato „nenásilná“ změna by mohla být v případě potřeby doplněna novelizací jednacího řádu Senátu, který by např. mohl umožnit krajským hejtmánům účast na schůzích orgánů Senátu (inspirací může být úprava španělská).

O změnách v postavení druhých komor se až na řídké výjimky jedná snad ve všech státech, kde působí. Mnohde diskuse probíhají po desetiletí, ani my bychom se jich tedy neměli děsit. Hledání promyšlených odpovědí na otázky po účelnosti reformy Senátu, její podobě a provedení mohou být klidně tématem mnoha příštích let. Když už je ale předmětný problém nastolen, je dobré promyšlet patřičnost a udržitelnost jeho redukce pouze na regionální rekonstituování Senátu a to ať již vzhledem k nedostatku poznatků, které t. č. o krajích máme, tak i vzhledem k nebezpečí vychýlení rovnováhy moci náhlým přetvořením kontrolní a vyvažující instituce v aktéra hry specifických zájmů, případně i k existenci rozsáhlé škály zájmů jiných než regionálních, jejichž zohlednění by také mohlo být do eventuální reformy zahrnuto (o zahraničních diskusích viz výše).

Podstatné není ani tak to, že bude diskuse probíhat, ale v jak otevřeném duchu a kde bude probíhat. Mělo by se tak dít zejména na půdě Senátu samého a za slyšení všech relevantních politických sil, jakož i odborné veřejnosti tuzemské a zahraniční. Snaha o eliminaci debaty o změnách podoby druhé komory, ale i o změnách Ústavy samotné by mohla být kontraproduktivní, neboť ostrakizovaná témata by se opakovaně vracela v nejméně vhodné chvíli. Výsledkem nechuti druhé komory k dialogu by mohlo být posílení chuti takovou druhou komoru nikoliv reformovat, nýbrž zrušit.

### Poznámky:

+ Tato stať, navazující na závěr autorova článku „Regionální druhé komory v západní Evropě“, in: Politologický časopis č. 3/2000, str. 273–274, 278–279, je podstatně rozšířenou verzí článku „K úvahám o „regionalizaci“ českého Senátu“, uveřejněného v časopisu Senát č. 1/2001.

1. Vláda zřídila „Komisi vlády pro přípravu Ústavy ČR“ usnesením č. 484 z 10. července 1992. Předsedou komise byl předseda vlády Václav Klaus, výkonným místopředsedou místopředseda vlády Jan Kalvoda, členy byli zainteresovaní politici vládní koalice a několik expertů. Partnerskou komisí, v jejímž čele stál předseda České národní rady Milan Uhde a složena byla z delegátů poslaneckých klubů, vytvořilo předsednictvo České národní rady 13. července 1992; činnost zahájila 18. července.
2. Walter, M.: Der tschechische Senat, in: Riescher, G., Russ, S., Haas, Ch. M. (Hrsg.): Zweite Kamern (München und Wien, 2000), str. 319.
3. O diskusích při přípravě Ústavní listiny z roku 1920 podává plastický obraz Eva Broklová: První československá ústava. Diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920 (Praha, 1992). Využití též možno příslušných pasáží ve Peška, Z.: O dvoukomorové soustavě (Praha, 1926) a Baxa, B.: Parlament a parlamentarismus (Praha, 1924). Stručnou reprodukci těchto diskusí viz Kysela, J.: Senát

- Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav (Praha, 2000), str. 82–87; k diskusím probíhajícími v roce 1992: tamtéž str. 100–110, resp. ve Jirásková, V.: Diskuse při přípravě Ústavy České republiky, in: Státnost česká a československá – tradice a kontinuita (AUC Iuridica č. 1–2/1999).
4. Peška, P.: Bilance a mýtus ústavy z roku 1920 v konstitucioním myšlení, in: Státnost česká a československá – tradice a kontinuita (AUC Iuridica č. 1–2/1999), str. 54.
  5. Mám na mysli zejména Charlese de Montesquieu a americké Federalisty. Jejich originální důvody samozřejmě formální nebyly: Montesquieu měl na zřeteli dělbu moci nejen horizontální, ale též sociální, kdy vykonavatelem státních funkcí jsou různé sociální entity (monarcha, aristokracie, lid); Federalistům šlo o doplnění horizontálního rozměru dělby moci rozměrem vertikálním, dělby moci mezi unií a státy. Obecné argumenty jimi používané jsou však bez ohledu na původní kontext základem zdůvodnění zde označovaného jako „formální“. Viz též Couwenberg, W. S.: Bicameralism – historical background, alternative conceptions and current relevance, in: Blom, H. W. (ed.): Bicameralism (s'-Gravenhage, 1992), str. 139–140.
  6. Citováno podle Gebauer, B.: Das britische Oberhaus: Neue Effizienz für eine ehrwürdige Institution?, in: dílo cit. v pozn. 3, str. 280.
  7. O čtyřech argumentačních liniích ve prospěch druhé komory viz též Kysela, J.: Senát jako „pojistka“ ve světle navrhovaných změn Ústavy, in: Dančák, B., Šimíček, V. (ed.): Aktualnost změn Ústavy (Brno, 1999), str. 157–158.
  8. Pithart, P.: Senát jako stabilizující prvek politického systému, in: Kysela, J.: Senát v České republice – proč a jaký? Sborník příspěvků (Praha, 1999), str. 10–13.
  9. Havel, V.: Několik poznámek na téma české ústavy (nepublikovaný text). Mezi důvody proti dvoukomorovému parlamentu uvádí též absenci smysluplné tradice Senátu a obecný trend zjednodušování a zprůhledňování výkonu moci.
  10. Bicameral System in the World. A Survey. Meeting of the Senates of the World (Paris, 2000).
  11. Schambeck, H.: Struktura a reprezentace druhé komory (přednáška na konferenci předsedů druhých komor v Benátkách, jaro 1997).
  12. O nich bližší např. Reschová, J.: Druhé komory v evropských parlamentech, in: Politologický časopis č. 1/1997 nebo Kysela, J.: Regionální druhé komory v západní Evropě, in: Politologický časopis č. 3/2000.
  13. Viz např. 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).
  14. Royal Commission on the Reform of the House of Lords: A House for the Future (London, 2000) nebo Kysela, J.: 20. století – století reform Sněmovny lordů, in: Senát č. 3/2000.
  15. Pokud jde o Rakousko viz např. Kapral, P.: Bundesrat und die Gewaltenteilung, Weiss, J.: Der Bundesrat und die Bundesstaatsreform, nebo Strimitzer, M.: Bundesrat und politische Kultur, vše in: Schambeck, H. (Hg.): Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (Wien, 1997). Shodně Faland, F.: Der Bundesrat in Österreich, in: dílo cit. v pozn. 3, str. 105, který dokonce mluví o „vytunelování Spolkové rady politickými stranami“.
  16. Seisselberg, J.: Der Italianische Senat: Machtvoller Zwillingsbruder der Abgeordnetenkommer, in: dílo cit. v pozn. 3, str. 214.
  17. Tímto mírně koriguji, či spíše doplňuji, svůj shora zmíněný článek v Politologickém časopisu.
  18. Publikováno v časopisu Senát č. 2/2000, str. 7.
  19. Viz sborník citovaný v pozn. 9.
  20. Reschová, J.: Jak dotvořit Senát?, in: dílo cit. v pozn. 9, str. 28.
  21. Reschová, J. in: dílo cit. v pozn. 13, str. 38.
  22. Návrh senátního návrhu ústavního zákona, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (II. funkční období, senátní tisk 84).
  23. Vyvadil, J.: Poznámky k filozofickému pojetí Senátu, in: dílo cit. v pozn. 9, str. 16–17.
  24. Gerloch, A.: Má Senát smysl?, in: EMP č. 8/1998, str. 43 a 44.

25. Grospič, J.: Otázky novelizace Ústavy ČR ve světle transformace ústavního systému v postkomunistických zemích, in: Pavlíček, V. a kol.: Transformace ústavních systémů střední a východní Evropy II. část (Praha, 2000), str. 175–176.
26. Zásadní rozhodnutí ve prospěch funkčních období padlo již krátce po ustavení Senátu v roce 1996 a posléze bylo kodifikováno v zákonu o jednacím řádu Senátu. Toto rozhodnutí, k němuž významně přispěl senátor Pavel Rychetský, bylo motivováno zejména snahou o zajištění rovnosti mezi senátory: takto mohou všichni rozhodovat se stejnou vahou hlasu. Bez funkčních období by nově přišedší museli akceptovat status quo a byli by staršími kolegy „dovoleni“ na uvolněná místa. Princip seniority má naproti tomu mimořádný význam třeba v USA; ostatně i u nás se začíná při obsazování funkcí zohledňovat, zda je někdo čerstvě zvolený, či nikoliv.
27. Miloš Zeman tak učinil s poukazem na Spolkovou radu rakouskou či německou, in: Senát č. 2/1999, str. 5. Německý vzor však není vzhledem ke složení z členů zemských vlád příliš případný. Konkrétnější Václav Klaus považuje „za největší aktualitu transformaci Senátu do jistého vyvrcholení regionálního zastoupení“, přičemž „zvolení zástupci krajů by se stávali jinak pojatou druhou komorou parlamentu“. Transformace by měla být evoluční, tzn. že k dosavadním senátorům by přibývali noví, již zvolení podle nového klíče. Viz rozhovor s Václavem Klausem, in: Týden č. 49/2000, str. 46.
28. Již nyní je evidentním nerovnoměrné rozdělení zájmu senátorů, kdy rozprava o regionálních železnicích poutá větší pozornost než rozprava o referendu. Je to mj. dáno mizivým procentem právníků (po volbách 2000 5, před volbami 7), kteří na rozdíl od zahraničí nemají zájem pouštět se do politiky. Nejpočetnější profesní skupinou tak jsou lékaři (cca 1/6). Vzhledem k tomu je také možno v oblastech osobní a odborné zkušenosti jednotlivých senátorů nepřítis blízkých pozorovat ve srovnání se Sněmovnou poměrně značný vliv odborného aparátu Kanceláře Senátu; pochopitelně jej ale nehodlám přeceňovat. Vliv úředníků by byl rázem menší, pokud by senátoři či jejich kluby disponovali vlastním odborným zázemím.
29. Citováno podle Degener, U.: Der dänische Landsting – nur vom historischen Interesse?, in: dílo cit. v pozn. 3, str. 349.
30. Nepříliš daleko od této myšlenky byl již citovaný senátní návrh novely Ústavy, který s sebou přinášel zrušení zákonodárné iniciativy krajů, zákonodárnou iniciativu skupiny nejméně deseti senátorů a rozšíření čl. 40 Ústavy o zákon o působnosti a organizaci územních samosprávných celků.

### **Summary:**

#### **A small consideration on perspectives of regional reform of the Senate**

After the Senate-elections in November 2000 was again opened a discussion about the future of the Czech second chamber. But on the political agenda is today not a question of its abolition, but a question of the Senate's reform. The main reform topic is a reconstitution of the Senate in relations with new regional assemblies; it was already a part of parliamentary debates in time of the new Constitution's creation in 1992.

The chambers of territorial representation represent the biggest group among the world's bicameral parliaments. The aspects of regional character regard as creation as powers of the second chamber. The Czech parliamentarians stand before the very important decision, whether and why reforming the Senate, and if they decide about the change of its basic conception, how will be a face and a role of the new chamber. There is not only one alternative to contemporary stand: the Senate can represent as regional as local or social interests. The risk of ill-considered reform is a danger of instability of Czech political and constitutional system.