

Dvoukomorové parlamenty v Evropě a ve světě

25.února 2005

Diskuse nad existencí Senátu, resp. nad vhodností užití koncepce bikameralismu (tedy parlamentní dvoukomorovosti) v českých podmínkách patří od samého počátku mezi základní diskutabilní témata týkající se českého ústavního systému.

Nejsme však zdaleka jedinou zemí, kde se o této otázce vedly, nebo stále vedou vzrušené debaty. Naopak, obecně je možné říci, že kritika dvoukomorového systému je právě tak stará, jako jeho samotná existence. Proč tedy druhé (resp. horní) komory parlamentů vůbec existují? Jakou plní funkci? Nejsou pouhým reliktem dob starších nebo dokonce nejsou brzdou rychlého a efektivního rozhodování parlamentu?

Přední znalci v oblasti ústavních a politických systémů, jako je např. Klaus von Beyme nebo Giovanni Sartori, shodně poukazují na skutečnost, že zejména v tzv. parlamentních formách vlády – jako je např. Česká republika – kde parlament je jediným zdrojem legitimacy i pro ostatní ústavní orgány, je existence dvou parlamentních komor nanejvýš sporná. Proto v případě, že druhá parlamentní komora v takových systémech existuje, je nezbytně nutné vycházet z koncepce tzv. predominance první komory, která v podstatných otázkách vždy musí mít rozhodné slovo.

V evropském měřítku převládají parlamenty dvoukomorové, a to i přesto, že zejména v šedesátých a sedmdesátých letech minulého století se projevoval trend přechodu k unikameralismu. Pomineme-li země s komunistickým režimem, jednalo se hlavně o často zmiňovaný případ Švédska (1971) a Dánska (1953), v posledních letech pak došlo ke zrušení druhých komor v Bavorsku (1998) a Chorvatsku (2001).

Zcela nezbytné je užití modelu dvoukomorového parlamentu ve federálních státech (USA, Německo, Rakousko, Belgie apod.). Ovšem i ve státech unitárních – jímž nesporně Česká republika je – nalezneme dobré důvody pro obhájení existence dvoukomorového systému. Shrneme-li si základní argumenty pro existenci druhé parlamentní komory, do popředí se dostávají tři nedůležitější:

a) odlišný typ reprezentace zájmů – Senát se stává alternativou vůči zájmům reprezentovaným dolní komorou,

b) stabilizace ústavního systému – Senát je ochranným „konzervátorem“ před unáhlenými změnami způsobenými reflexí aktuální poptávky ze strany dolní komory,

c) zkvalitnění legislativního procesu – následné projednávání návrhu legislativního aktu v Senátu umožňuje eliminaci chyb, které by jinak vyžadovaly novelizaci již přijatého zákona.

Bikameralismus u našich sousedů

S výjimkou Slovenska mají všechny tři další s námi sousedící země dvoukomorový parlament:

SRN – německý ústavní model je specifický zejména ve dvou ohledech. Jednak je to dominantní postavení osoby spolkového kancléře, který je volen přímo Spolkovým sněmem a je osobně parlamentu odpovědný za celou vládu a jednak je to zvláštní charakter druhé parlamentní komory. Spolková rada – jak se zdejší druhá komora nazývá – není volena, nýbrž je tvořena zástupci zemských vlád, kteří jsou při hlasování vázáni imperativním mandátem. Její význam tedy tkví zejména v obhajobě zájmů jednotlivých zemí vůči spolku. Spolková rada disponuje právem zákonodárné iniciativy a může také aktivně zasáhnout do legislativního procesu (buď formou vyjádření souhlasu či

nesouhlasu, nebo formou námitek u zákonů, které nevyžadují souhlas horní komory). V případě odlišného stanoviska mezi Budnestagem a Bundesratem hraje klíčovou roli dohodovací výbor paritně složený ze zástupců obou komor.

Rakousko - zákonodárná moc v Rakouské republice je svěřena dvoukomorovému parlamentu (Bundesversammlung) složenému z Národní rady (Nationalrat) a Spolkové rady (Bundesrat). Poslanci horní komory (Spolkové rady) jsou voleni nepřímou zemskými sněmy, a to na takovou dobu, jak dlouho trvá mandát poslanců příslušného zemského sněmu. Právním zákonodárné iniciativy disponuje buď celá Spolková rada nebo alespoň třetina jejích členů. Zákony týkající se jednacího řádu Národní rady, jejího rozpuštění, zákona o státním rozpočtu, majetku spolku a schválení závěrečného účtu jsou ve výlučné pravomoci Národní rady. Návrhy všech zákonů jsou předkládány Národní radě, teprve po jejich schválení jsou doručeny Spolkové radě, která proti nim může ve lhůtě osmi týdnů vznést písemné odůvodněné námítky. Nechce-li je dolní sněmovna akceptovat, musí setrvat na své původní verzi opětovným hlasováním, kdy však k souhlasu postačí opět relativní většina přítomných poslanců za předpokladu, že je jich přítomna právě alespoň jedna polovina z celkového počtu 183. Výjimkou jsou ústavní zákony nebo ústavní ustanovení obsažená v obyčejných zákonech, jimiž se omezuje působnost zemí v zákonodárství nebo výkonné moci. Ty vyžadují obligatorní souhlas Spolkové rady, a to kvalifikovanou dvoutřetinovou většinou.

Polsko - novodobá existence polského Senátu započala tzv. dohodami u kulatého stolu z roku 1989. Platná úprava jeho postavení se opírá o novou ústavu z r. 1997, která koncipuje zdejší horní komoru jako reprezentanta zájmů jednotlivých vojvodství. Legislativní pravomoci jsou velmi podobné české úpravě. Polský senát disponuje právním zákonodárné iniciativy a má možnost se ve 30-ti denní lhůtě vyjádřit k návrhům zákonů schválených Sejmem. Jeho zamítavé stanovisko může být přehlasováno většinou poslanců, přičemž tohoto hlasování se musí zúčastnit nadpoloviční většina všech poslanců Sejmu. V případě projednávání ústavních zákonů je k jejich přijetí třeba souhlasu obou komor, ale Senát je zde vázán 60-ti denní lhůtou.