

Srovnání západoevropských regionálních druhých komor a alternativy regionalizace Senátu Parlamentu České republiky*

FILIP MURÁR*

Abstract: Comparison of the West European Regional Second Chambers and Alternatives of Regionalization of the Senate of the Parliament of the Czech Republic

The aim of the presented paper is to frame specific alternatives for the regional reform of the second chamber of the Czech legislature on the basis of a comparative analysis of regional second chambers in Western Europe. The similarities and differences between second chambers of parliament in Italy, Spain, the Netherlands and France are identified (with respect to their historical origin, the method of election, size, political composition, constitutional powers, relation to the first chamber and relation to the executive branch of power). Also the strength of the second chambers is analyzed and the chambers are put on Lijphart's typological scale according to the criteria of congruence and symmetry. The analysis is then the source for two main alternatives for the possible regional reform of the Czech Senate – representative regional reform and functional regional reform.

Keywords: Czech Republic, parliamentarism, Senate, bicameralism, reform, elections, representation, regions

DOI: 10.5817/PC2013-3-299

1. Úvod

O určitém druhu reformy druhé komory české legislativy se hovoří periodicky prakticky již od zřízení Senátu v Ústavě ČR z roku 1992 a jeho ustavení po volbách v listopadu 1996. Jako naznačované směry reformy jsou zmiňovány (kromě úplného zrušení Senátu) formální posílení jeho pravomocí nebo alternativa regionalizace, tedy určité propojení celostátní politiky s krajskou a obecní úrovní samosprávy. Tématu regionalizace Senátu se již ve větší či menší

* Studie je zkrácenou a upravenou verzí diplomové práce, kterou autor obhájil na IPS FSV UK v červnu 2012.

** Mgr. Filip Murár je absolventem navazujícího magisterského oboru Politologie na Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, U Kříže 8, 158 00 Praha 5. Kontakt: filip.murar@seznam.cz.

míře dotkla řada odborných i politických komentářů (Gerloch 1998; Kysela 2001; Mlejnek 2003; Klíč 2004), málokterý diskuzní příspěvek však komplexně uvažuje konkrétní možnosti regionální reformy Senátu na základě zevrubné analýzy inspiračních zdrojů ze zahraničí. Otázka reformy Senátu na „regionální sněm“ byla nejaktuálněji otevřena na počátku roku 2012 v souvislosti s prosazením přímé volby prezidenta republiky, čímž Senát přišel o jednu ze svých významných pravomocí.

Jedním z důvodů vysvětlujících zřizování druhých komor je „potřeba reprezentace dílčích států ve federaci, v modifikované podobě sloužící i zájmům teritoriálních celků v decentralizovaných státech“ (Kysela 2004: 65) a „přímá vazba mezi vnitřním uspořádáním státního celku a strukturou legislativy“ (Říchová 2001: 1). Cílem článku je formulování možných alternativ reformy Senátu Parlamentu ČR tak, aby se mohl stát regionální druhou komorou a legitimním reprezentantem zájmů teritoriálních celků v decentralizovaném unitárním státě. Zdrojem inspirace pro regionalizaci Senátu jsou regionální druhé komory v politických systémech západní Evropy – v Itálii, Španělsku, Nizozemí a Francii. Ve studii budou hledány odpovědi na následující výzkumné otázky: Jaká je síla druhých komor v analyzovaných zemích? Do jaké typologické kategorie bikameralismu A. Lijpharta jednotlivé západoevropské modely spadají? Jaké alternativy regionalizace Senátu nabízí srovnání s regionálními druhými komorami západní Evropy?

2. Metodologie a použité analytické nástroje

Zvolenou metodou práce je metoda komparativní. Cílem komparace je identifikace společných a rozdílných rysů mezi zkoumanými druhými komorami a na základě těchto poznatků pokus o formulaci konkrétních podob regionální reformy českého Senátu. Hlavním kritériem pro komparativní analýzu zkoumaných druhých komor je jejich zařazení na klasické škále typologie bikameralismu (silný – středně silný – slabý bikameralismus), jak ji formuloval A. Lijphart (Lijphart 1999: 205–211), v mírně modifikované podobě, založené na práci M. Llanos a D. Nolteho (Llanos a Nolte 2003).

Ve svém díle se Lijphart zabývá mimo jiné i metodologií analýzy dvoukomorových systémů. Lijphartova typologie je modelována na základě 3 základních kritérií: 1) *poměr ústavních pravomocí obou komor* (stejně nebo téměř stejně silné pravomoci × zřetelná převaha první komory v pravomocích), 2) *způsob výběru členů druhé komory neboli stupeň demokratické legitimity* (přímá volba × jiná než přímá volba / nepřímá volba, jmenování, dědičný nárok/), 3) *míra identity politického složení obou komor* (odlišné politické složení × podobné či stejné politické složení).

Na základě prvních dvou kritérií Lijphart klasifikuje dvoukomorový systém jako *symetrický* (komory mají stejné nebo téměř stejné ústavní pravomoci a jsou voleny přímo) nebo *asymetrický* (první komora má převahu v pravomocích, druhá není přímo volená a má tak menší demokratickou legitimitu). Na základě třetího kritéria pak Lijphart klasifikuje bikameralismus do dvou kategorií: *inkongruentní* (nesoudržný, politické složení komor se liší) a *kongruentní* (soudržný, politické složení je podobné či stejné). Z kombinace těchto 4 tříd vychází celkem 3 typy bikameralismu: 1) *silný bikameralismus*, charakterizovaný symetrií a inkongruencí; 2) *středně silný bikameralismus*, charakterizovaný buď symetrií a kongruencí, nebo asyme-

trii a inkongruencí; 3) *slabý bikameralismus*, který je zároveň asymetrický a kongruentní (Lijphart 1999: 205–211).¹ Přehledně tuto typologii zpracovává tabulka 1.²

Tabulka 1: Lijphartova typologie bikameralismu

		KONGRUENCE	
		Inkongruentní	Kongruentní
SYMETRIE	Symetrický	silný bikameralismus	středně silný bikameralismus
	Asymetrický	středně silný bikameralismus	slabý bikameralismus

Zdroj: zpracováno autorem.

Poměrně obecná a poněkud vágní Lijphartova kritéria rozpracovali Llanos a Nolte ve své práci o jihoamerických dvoukomorových systémech (Llanos a Nolte 2003) do analyticky přesnějších kritérií, která pak použili jako základ pro kvantitativní metodologický nástroj k analýze a komparaci dvoukomorových systémů. Cílem jejich přístupu je určit jeden z Lijphartových typů bikameralismu. Metodologický postup je založen na analýze 11 indikátorů, jak jsou uvedeny v tabulkách 2 a 3. Soubor indikátorů, jak jej formulovali Llanos a Nolte, byl autorem upraven, aby lépe reflektoval rozdíly mezi evropskými druhými komorami, a to v bodě 2), kde byla původní proměnná „Poměr volených a jmenovaných členů druhé komory“ nahrazena proměnnou „Synchronizace voleb“. Důvodem je nejenom praktická absence jmenovaných členů druhých komor v Evropě, zatímco v Jižní Americe tvoří významný aspekt bikameralismu, ale rovněž významný vliv, jaký má souběžné konání voleb (v Evropě nikoli neobvyklé) do obou komor parlamentu na kongruenci obou komor.

Každá proměnná nabývá 3 možných hodnot. Vyšší a střední hodnoty indikují dvoukomorovou symetrii nebo inkongruenci, nulové hodnoty poukazují naopak na asymetrii či kongruenci. Dvě z uvedených proměnných v prvním sloupci jsou rozděleny na subproměnné – volební systém tvořený čtyřmi subproměnnými a podmínky členství v druhé komoře tvořené dvěma subproměnnými. Proměnné nabývají jedné z 3 hodnot uvedených v dalších sloupcích. Nejvyšší hodnota pro každou proměnnou jsou 4 body, střední hodnota 2 body, záporná je 0 bodů. Pokud je proměnná rozdělena na dvě subproměnné, nejvyšší možný počet bodů každé subproměnné jsou 2 body. Výjimkou je proměnná volebního systému, která kvůli své mimořádné významnosti ve vztahu k inkongruenci nabývá maximální hodnoty 8 bodů. Jednotlivé parlamenty mohou v kategorii inkongruence i symetrie dosáhnout numerické hodnoty maximálně 24 bodů, což ve výsledku umožňuje jejich jasné a srozumitelné srovnání.

Index kongruence porovnává stranickou strukturu komor a vypovídá o míře podobnosti politického složení komor. Index je pro konkrétní období vypočítán následujícím způsobem: Pro každou stranu je zjištěno její procentuální mandátové zastoupení v každé komoře, následně je vypočtena absolutní hodnota rozdílu těchto dvou hodnot pro každou stranu. Jsou sečteny absolutní hodnoty těchto rozdílu pro všechny strany v parlamentu a tento součet je vydělen

celkovým počtem stran, které jsou zastoupeny v parlamentu (alespoň v jedné komoře). Matematický zápis popsaného postupu lze vyjádřit takto:

$$I_K = \frac{\frac{s_i^{PK}}{S_{PK}} - \frac{s_i^{DK}}{S_{DK}}}{n}$$

V tomto vzorci (I_K) označuje index kongruence, (s_i^{PK}) počet mandátů strany v první komoře, (S_{PK}) celkový počet mandátů v první komoře, (s_i^{DK}) počet mandátů strany v druhé komoře, (S_{DK}) celkový počet mandátů v druhé komoře a (n) celkový počet stran zastoupených v parlamentu. Hodnoty indexu se pohybují v intervalu od 0 do 1 a označují průměrnou míru odchylky zastoupení politické strany v obou komorách, vyjádřenou v procentních bodech. Nižší hodnoty poukazují na kongruenci (hodnotu 0 by vykazoval parlament, v jehož komorách by všechny strany měly identické zastoupení) a naopak (hodnota 1 by teoreticky příslušela parlamentu, v jehož jedné komoře jsou zastoupeny úplně jiné strany než ve druhé komoře). Lze předpokládat, že hodnoty indexu budou obecně spíše nižší, a vypovídací hodnota indexu bude tudíž záležet v jeho užití při srovnávání v rámci komparativní analýzy, ať již synchronní či diachronní.³

Kritériem pro výběr zkoumaných případů je zejména hledisko regionálního charakteru druhé komory a geograficko-kulturní kompaktnost zkoumaného souboru zemí. Všechny vybrané země západní Evropy mají ve svém ústavním systému zakotven princip regionálního bikameralismu a minimálně několik desetiletí trvající zkušenost s fungováním tohoto typu dvoukomorového systému. Výklad o ústavních systémech vybraných zemí vychází z aktuálních znění textů jejich ústav, tak jak jsou uvedeny v seznamu použité literatury. Vzhledem ke shora uvedenému lze zvolené případy považovat za vhodný zdroj inspirace pro regionální reformu českého Senátu. Lze také očekávat, že vysoká variabilita ústavního inženýrství druhých komor ve zkoumaných zemích (od různých způsobů volby přes nastavení interkamerálních vztahů až po specifické pravomoci druhých komor) přispěje k analytické zajímavosti závěrů článku.

Na základě studia ústavních a politických aspektů regionálních druhých komor v Itálii (Senát Parlamentu Italské republiky), Francii (Senát Parlamentu Francouzské republiky), Španělsku (Senát Generálních cortesů Španělského království) a Nizozemsku (První komora Generálních stavů Království Nizozemí) lze formulovat řadu podobných i rozdílných rysů v ústavním uspořádání i v reálném postavení druhých komor v politických systémech.⁴ Na základě komparace lze rovněž určit, jaký konkrétní obsah lze podřadit pojmu „regionální druhá komora“.

Z historického hlediska jsou všechny zkoumané druhé komory zřízeny podle ústav relativně nedávného data přijetí (Itálie 1947, Francie 1958, Španělsko 1978, Nizozemsko 1983), přičemž každá ze zemí má bohatou zkušenost s fungováním dvoukomorového systému (ve Francii od roku 1795, v Nizozemsku od roku 1797, ve Španělsku od roku 1834, v Itálii od roku 1848). Z těchto zkušeností každá v současnosti platná ústava čerpá, ať již jde o kontinuální návaznost na předchozí úpravu (Nizozemsko), inspiraci a poučení z pozitiv i negativ minulosti (Francie) nebo o rozchod s minulostí (Španělsko), případně spojený s integrální změnou státního zřízení (Itálie). Ve všech zemích s výjimkou Itálie došlo od prvního zřízení dvoukomorového parlamentu k přechodným experimentům s unikameralismem.

Tabulka 2: Hodnoty pro bikamerální inkongruenci

Proměnné inkongruence	Nejvyšší hodnota: krajní inkongruence	Sřední hodnota: střední inkongruence	Negativní hodnota: kongruence
(1) Volební systém			
(1a) Volební obvody a formule	2: různé v obou komorách	1: buď se liší obvody, nebo volební formule	0: obvody a formule jsou stejné pro volby do obou komor
(1b) Synchronizace voleb	2: volby probíhají v různých termínech	–	0: volby do obou komor probíhají současně
(1c) Nevolení členové druhé komory	2: jmenování členové tvoří více než 5% členů komory	1: jmenování členové tvoří méně než 5% členů komory	0: druhé komora nemá žádné jmenované členy
(1d) Nepřímá volba	2: volby do druhé komory jsou nepřímé	1: volby do druhé komory jsou z větší části přímé	0: volby do druhé i první komory jsou přímé
(2) Velikost komory			
	4: druhá komora je menší než třetina první komory	2: druhá komora je větší než třetina první komory	0: obě komory jsou stejně velké
(3) Podmínky členství v druhé komoře			
(3a) Věk	2: členové druhé komory jsou o devět a více let starší	1: členové druhé komory jsou o 1 až 8 let starší	0: členové obou komor mají stejné věkové omezení
(3b) Další podmínky členství v druhé komoře	2: další zvláštní podmínky pro členství v druhé komoře	–	0: žádné další zvláštní podmínky pro členství v první i druhé komoře
(4) Délka mandátu			
	4: mandát druhé komory je dvakrát delší než mandát první komory	2: mandát druhé komory je delší, ale ne dvojnásobný	0: volební období obou komor je stejně dlouhé
(5) Obměna druhé komory			
	4: parciální obměna druhé komory	–	0: integrační obměna druhé komory

Zdroj: Llanos a Nolte 2003: 66–68; upraveno autorem.

Tabulka 3: Hodnoty pro bikamerální symetrii

Proměnné symetrie	Nejvyšší hodnota: krajní symetrie	Sřední hodnota: střední symetrie	Negativní hodnota: asymetrie
(6) Legislativní pravomoci druhé komory			
4:	druhá komora může pozměnit či zamítnout jakýkoli zákon, stejně jako může navrhnout zákon týkající se jakéhokoli tématu	2: legislativní pravomoci druhé komory (návrh, změna, zamítnutí zákonu) jsou omezeny na určitá témata	0: druhá komora může jen zdržet schválení zákona, její rozhodnutí může být přehlasováno v první komoře
(7) Zahájení legislativního procesu			
4:	v každé z komor může být zahájen legislativní proces, nebo je jeho zahájení rozděleno mezi komory	2: první komora má právo zahájit většinu legislativních procesů	0: všechny legislativní procesy jsou zahájeny v první komoře
(8) Způsob řešení sporů mezi komorami			
4:	způsob řešení sporů udržuje symetrii mezi komorami	–	0: způsob řešení sporů zvýhodňuje první komoru
(9) Nástroje kontroly vlády			
4:	obě komory mají stejné nástroje kontroly vlády	2: první komora má více nástrojů kontroly vlády než druhá komora	0: první komora má veškeré nástroje kontroly vlády
(10) Účast druhé komory na jmenování a volbě exekutivních a dalších funkcí			
4:	obě komory jmenují nebo se podílí na jmenování nebo volbě stejného počtu funkcí	2: druhá komora jmenuje nebo volí nebo se podílí na jmenování nebo volbě nižšího počtu funkcí než první komora	0: druhá komora se nepodílí na jmenování nebo volbě žádných funkcí
(11) Rozdělení kompetencí při impeachmentu			
4:	druhá komora zasahuje do procesu impeachmentu	–	0: jen první komora se podílí na impeachmentu

Zdroj: Lianos a Nolte 2003: 66–68; upraveno autorem.

3. Srovnání regionálních druhých komor v západní Evropě

Analyzovaný soubor druhých komor nabízí značnou variabilitu, pokud jde o způsob volby druhé komory. Přítomny jsou komory volené přímo (Itálie), nepřímo (Nizozemí, Francie) i kombinací přímé a nepřímé volby (Španělsko). Regionální ráz všech druhých komor vyplývá z konstrukce volebních obvodů, které ve všech případech kopírují územněsamosprávné členění země (regiony v Itálii, provincie a autonomní území ve Španělsku, departementy a zámořská území ve Francii, provincie v Nizozemí).

Pokud jde o reprezentaci regionů, lze rozlišit rovné zastoupení reprezentovaných územních celků (přímo volená část ve Španělsku) i proporcionální zastoupení odpovídající lidnatosti regionů (Itálie, Nizozemí, Francie, nepřímo volená část ve Španělsku). Stran nepřímé volby lze rozlišit volbu regionálními zastupitelskými sbory (Nizozemí, Španělsko) a volbu zvláštním rozšířeným kolegiem volitelů, kde převažují delegáti obcí (Francie).

Délka volebního období členů zkoumaných druhých komor se pohybuje v rozmezí od 4 do 6 let (Španělsko 4 roky, Nizozemí 4 roky, Itálie 5 let, Francie 6 let). Pouze francouzský Senát má volební období delší než první komora, v ostatních případech je volební období první a druhé komory shodné. Francouzský Senát drží exkluzivitu také v otázce rozpustitelnosti a způsobu obměny, neboť jako jediný ze zkoumaných druhých komor je nerozpustitelný a parciálně obměňovaný. Ostatní druhé komory jsou tedy obměňovány integrálně a jsou rozpustitelné, přičemž v případech Španělska a Itálie dochází k vědomému současnému rozpouštění obou komor a tedy synchronizaci voleb. Začátek a konec volebních období komor nizozemských Generálních stavů se shoduje jen výjimečně.

Rozlišovat lze i mezi volebními systémy, jež jsou aplikovány pro volby do druhých a prvních komor. U parlamentů, jejichž obě komory jsou voleny přímo, lze pozorovat identické volební systémy pro volby do obou komor (listinné poměrné volební systémy v Itálii) i odlišné volební systémy (listinný poměrný systém a většinový volební systém limitovaného hlasování ve Španělsku). Nepřímo volené druhé komory jsou voleny podle shodné formule jako první komora (Nizozemí, nepřímo volená část ve Španělsku) i podle odlišné (Francie). U kategorie nepřímě volených komor je nutno doplnit, že faktor shodného volebního systému nemá tak silný vliv na kongruenci komor jako v případě obou přímo volených komor. Že ke kongruenci u této kategorie komor dochází (zejména v případech Nizozemí a Španělska), lze přičíst na vrub jiným aspektům ústavního inženýrství, jako jsou současné konání voleb, integrální obměna či shodná volební období.

Aktivní volební právo pro volby do druhé komory je v kategorii nepřímě volených druhých komor podmíněno členstvím v orgánech, které členy druhých komor volí (členové provinciálních rad v Nizozemí, členové volebních kolegií ve Francii, členové legislativ autonomních společenství ve Španělsku). Aktivní volební právo voličů přímo volených druhých komor je buď omezeno stejným věkovým cenzem jako pro volby první komory (shodně 18 let ve Španělsku), nebo věkovým cenzem vyšším (18 a 25 let v Itálii pro volby do první a druhé komory).

Věkové omezení pasivního volebního práva do druhé komory je buď stejné jako do první komory (18 let ve Španělsku, 18 let v Nizozemsku), nebo vyšší (25 a 40 let v Itálii, 23 a 30 let ve Francii). V žádné zkoumané zemi nejsou stanoveny další zvláštní podmínky členství v druhé komoře, jako jsou např. členství v profesních organizacích (jak je tomu např. ve Slovinsku).

Všechny druhé komory jsou početně menší než jejich sesterské první komory. Největší zkoumanou druhou komorou je francouzský Senát (348 členů), podle velikosti následují italský Senát (321 členů), španělský Senát (266 členů) a nizozemská První komora (75 členů). Komparativně jde o velmi velké druhé komory, průměr velikosti všech druhých komor světa se pohybuje kolem 90 členů (Murár 2010: 26). Ve vztahu k velikosti první komory jsou zkoumané druhé komory poměrně velké, průměrně tvoří velikost druhé komory *circa* 59% velikosti první komory.

Mimořádné silné postavení mají druhé komory při ústavních změnách, čímž plní funkci stabilizačního prvku v politických systémech. Přehlasování druhé komory je v těchto otázkách ve všech zemích vyloučené, případy se liší pouze v míře rigidity procesu ústavních změn. Lze se setkat s nutností dvojího schválení ústavních změn oběma komorami (Itálie, Nizozemí, Španělsko), případně s obligatorním rozpuštěním obou komor mezi oběma schváleními (Nizozemí, Španělsko při celkových změnách ústavy). Ve Francii, Itálii a Španělsku jsou ústavní změny navíc potvrzovány v referendu, a to buď obligatorním (Francie, Španělsko při celkových změnách ústavy), nebo fakultativním (Itálie, Španělsko při dílčích změnách ústavy). Kvora nutná pro přijetí ústavních změn se pohybují od nadpoloviční většiny všech členů komor, přes třípětinové většiny až po většinu dvoutřetinovou.

Variabilitu lze sledovat i u legislativního procesu. Legislativní iniciativa je v Itálii a Francii přiznána všem členům parlamentu, tedy i členům druhé komory, kteří je předkládají své komoře. Nutným projevem takto konstruované zákonodárné iniciativy je možnost zahájit legislativní proces v kterékoli z komor, jak je tomu v Itálii i Francii. Pravomoci španělského Senátu a nizozemské První komory pro zahájení legislativního procesu jsou značně omezenější – španělský Senát má právo předkládat návrhy zákonů pouze jako celek a všechny návrhy zákonů jsou předkládány nejprve Kongresu (s několika výjimkami). Nizozemská První komora nemá právo legislativní iniciativy vůbec a všechny návrhy zákonů jsou rovněž předkládány nejdříve Druhé komoře.

V samotném legislativním procesu mají silné postavení druhé komory v Itálii a Nizozemí. Italský dokonale symetrický bikameralismus nepřipouští možnost přehlasování druhé komory ani jakoukoli formu řešení neshod mezi komorami a interakce mezi komorami tak probíhá na principu „člunku“ až do přijetí souhlasného stanoviska oběma komorami. Síla nizozemské První komory je v institutu absolutního veta bez „člunkového přehazování“ návrhu zákona, které je však oslabené nemožností k návrhům formulovat vlastní pozměňovací návrhy.

Ve Francii i Španělsku je v různé míře aplikován institut posledního slova a druhé komory tak mají v posledku možnost přijetí zákona nanejvýš zdržet; ve Španělsku vystupuje institut posledního slova spíše jako obecný princip fungování parlamentu, ve Francii naopak spíše jako výjimečný prostředek poslední instance vyvolaný zásahem vlády, pokud nedojde ke shodě mezi komorami jinými způsoby, které nabízí ústavní systém.

Významnou pravomocí vyjádření důvěry a nedůvěry vládě je vybavena druhá komora v Itálii, formálně drží tuto pravomoc i nizozemská První komora. Vzhledem k nizozemské politické praxi a politické kultuře lze však Nizozemí zařadit do skupiny zemí, jejichž druhé komory nejsou vybaveny tímto nejsilnějším kontrolním nástrojem vůči vládě, kam se řadí také druhé komory Francie a Španělska.

Kontrola vlády ze strany druhých komor vedle institutu vyjádření důvěry a nedůvěry probíhá ve všech zkoumaných zemích prostřednictvím řady nástrojů, interpelací, pokládání do-

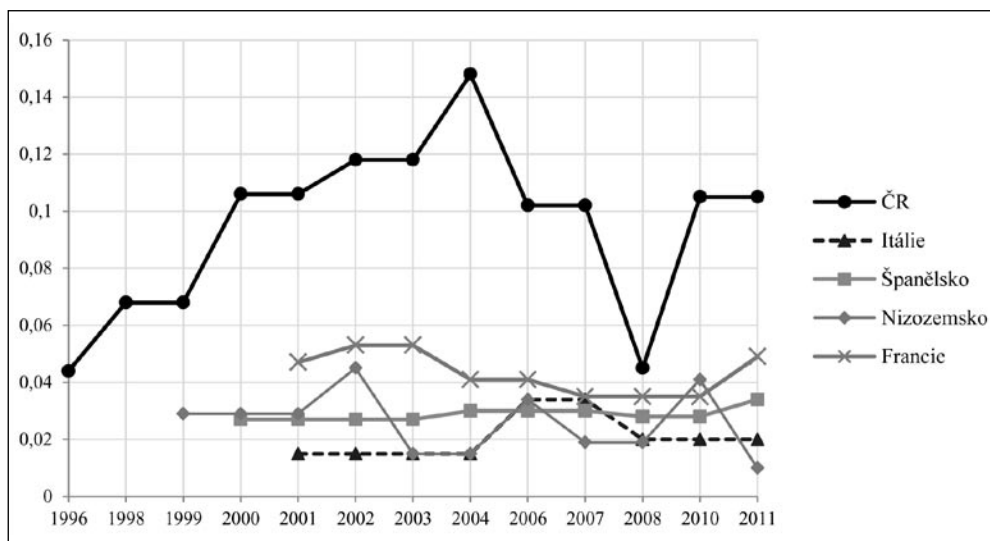
tazů, stálých či zvláštních vyšetřovacích komisí. Ve všech zkoumaných případech s výjimkou Itálie je v otázkách kontroly vlády zřetelná převaha první komory.

Specifickou institucí impeachmentu, „zvláštní státní žaloby, podávané na státní úředníky parlamentem“ (Madar 2002: 490), znají ústavní systémy Itálie, Španělska a Francie; v Nizozemí impeachment upraven není. Impeachment může být veden proti prezidentu republiky (Itálie, Francie) nebo proti členům vlády (Španělsko). Parlamentsy mohou buď jen vznést žalobu, přičemž samotné řízení vede jiný vysoký soudní orgán (Itálie, Španělsko), nebo může řízení být vedeno samotným parlamentem (Francie). Vzhledem k závažné povaze procesu impeachmentu je pro přijetí rozhodnutí ve všech věcech spojených s impeachmentem ve všech zkoumaných zemích vždy potřeba souhlasu obou komor.

Kreační pravomoci zkoumaných druhých komor se nacházejí na spektru od rovného podílu obou komor parlamentu na kreaci všech parlamentem generovaných funkcí (Itálie, Španělsko) až po úplné vyloučení druhé komory z kreační pravomoci parlamentu (Nizozemí). Kreační pravomoci francouzského Senátu jsou poměrně úzké a vázané na předsedu komory a na naznačeném kontinuu by se tak Francie nacházela blíže k nizozemskému pólu. Z úvah o kreačních pravomocích druhých komor je vypuštěna kreační vlády, které je věnován samostatný prostor výše.

Politické složení všech zkoumaných parlamentů vykazuje výraznou tendenci ke kongruenci komor. Zjištěné hodnoty indexu kongruence jsou jednak v rámci jednotlivých zemí poměrně konstantní (rozpětí hodnot mezi krajními hodnotami ve Španělsku 0,007, ve Francii 0,018, v Itálii 0,019, v Nizozemí 0,03), jednak napříč zeměmi téměř srovnatelné, pohybující se kolem hodnoty $I_k = 0,03$. Tento výsledek naznačuje, že průměrný rozdíl mezi zastoupením jedné strany v jedné a v druhé komoře parlamentu činí 3 procentní body. Nejkongruentnějšími

Graf 1: Srovnání inkongruence parlamentů ČR, Itálie, Španělska, Nizozemska a Francie



Zdroj: zpracováno autorem na základě vlastních výpočtů.

parlamenty jsou italský Parlament a španělské Generální kortesy, směrem k vyšší inkongruenci následují nizozemské Generální stavy a francouzský Parlament. Zjištěné hodnoty indexu kongruence a jejich vývoj v čase ve zkoumaných zemích a České republice jsou zobrazeny v grafu 1.

Lze konstatovat, že vysoký výskyt institucionálních prvků vedoucích ke kongruenci parlamentů – přímá volba obou komor (3 případy ze 4), shodná volební období komor (3 ze 4), rozpustitelnost druhé komory (3 ze 4), integrální obměna komor (3 ze 4), současné rozpouštění (2 ze 4), shodné volební systémy (2 ze 4), stejný věk poslanců a senátorů (2 ze 4) – potvrzuje teoretický předpoklad o vlivu těchto ústavních mechanismů na vyšší míru identity politického složení komor parlamentů.

Podkl lze v rovině volební a konstitutivní sledovat poměrně silné provázání zkoumaných druhých komor s regiony, v rovině zvláštních pravomocí ve vztahu k regionům je provázání značně slabší. Ve dvou případech druhé komory dokonce nemají žádné zvláštní ústavní pravomoci spojené s regiony (Itálie, Nizozemí), v ostatních dvou případech jsou formální pravomoci druhých komor nepříliš silné: Španělský Senát má přednost při projednávání zákonů o spolupráci mezi regiony a distribuci financí do regionů, v obou případech je však přehlasovatelný. Jediný Senát může ve Španělsku posvětit donucovací zásah vlády proti regionům, které porušují ústavu a jednají proti zájmům Španělska. Francouzský Senát má rovněž přednost při projednávání zákonů o organizaci územních celků, v poslední instanci je však i francouzský Senát v regionálních věcech přehlasovatelný Národním shromážděním.

Nakolik tedy zkoumané druhé komory dostávají svému zařazení do kategorie regionálních druhých komor? Z analýzy plyne, že je potřeba rozlišovat mezi regionálním charakterem druhé komory z hlediska způsobu její volby a z hlediska rozsahu jejich pravomocí a jejich praktického výkonu. Podle způsobu volby všechny zkoumané druhé komory nepochybně jsou regionálními druhými komorami, byť míra jejich provázání s regiony se liší od poměrně volného (Itálie) až po velmi úzké (Nizozemí, Francie). Podle rozsahu zvláštních regionálních pravomocí nelze některé druhé komory vůbec zařadit do kategorie regionálních druhých komor (Itálie, Nizozemí), ostatní mají formální postavení při reprezentaci regionálních zájmů slabé (Španělsko, Francie). Přes absenci většího spektra zvláštních pravomocí však na regionálním základě konstituované druhé komory mohou využívat a využívají svou regionální identitu a legitimitu k navázání kontaktů s regiony, prosazování jejich zájmů a vlastní profilaci coby komory regionální. Proto lze uzavřít, že i samotný regionální způsob ustavení druhé komory, jak je možné jej v různých podobách pozorovat ve všech zkoumaných zemích, je dostatečnou charakteristikou, která legitimizuje zařazení druhých komor parlamentů Itálie, Španělska, Nizozemí a Francie do kategorie regionálních druhých komor.

Podkl je na zkoumané druhé komory aplikován analytický nástroj popsáný v kapitole 1.1 (tabulky 2 a 3), lze provést jejich zařazení v rámci Lijphartovy typologie bikameralismu. Zjištěné hodnoty jednotlivých proměnných jsou zaznamenány v tabulce 4.⁵

Hodnoty inkongruence se pohybují na spektru od 4 bodů do 15 bodů a v podstatě se shodují s výše uvedenými závěry zjištěnými indexem kongruence. Vzhledem k nízkým bodovým hodnocením lze označit za *kongruentní bikameralismus* španělský (4 body), italský (6 bodů) a nizozemský (8 bodů). Francouzský a do analýzy rovněž zařazený český bikameralismus spadají do kategorie *inkongruentního bikameralismu* (14, resp. 15 bodů).

Tabulka 4: Komparace regionálních druhých komor v západní Evropě a Senátu PČR

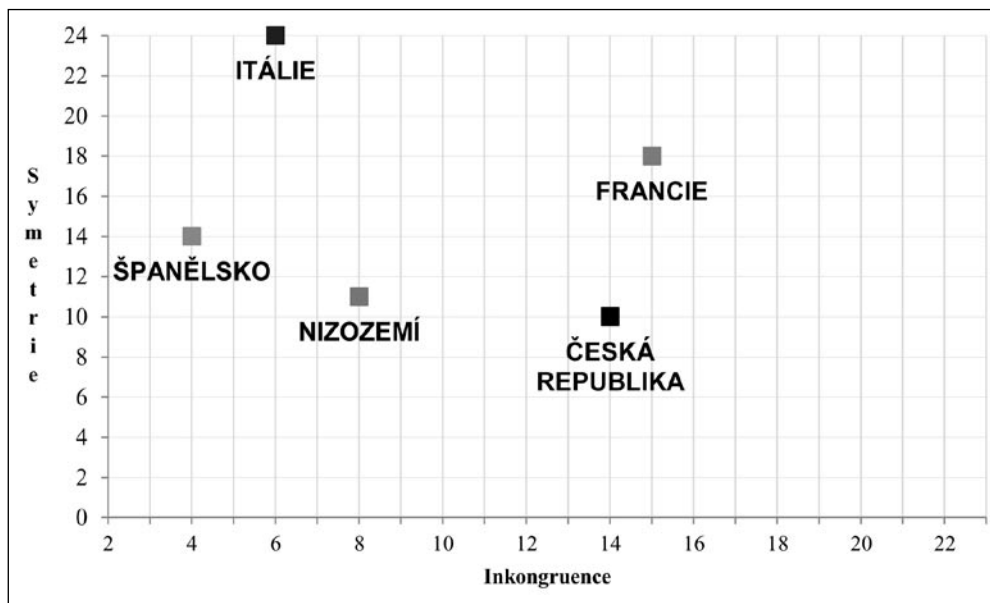
Proměnná	ČR	Itálie	Španělsko	Nizozemí	Francie
Inkongruence					
(1a) obvody a formule	2	1	1	2	2
(1b) synchronizace voleb	2	0	0	2	2
(1c) nevolení členové	0	1	0	0	0
(1d) nepřímá volba	0	0	1	2	2
(2) velikost	2	2	2	2	2
(3a) věk	2	2	0	0	1
(3b) další podmínky členství	0	0	0	0	0
(4) délka mandátu	2	0	0	0	2
(5) obměna	4	0	0	0	4
Symetrie					
(6) legislativní pravomoci	2	4	2	4	4
(7) zahájení leg. procesu	0	4	2	0	4
(8) řešení sporů	0	4	0	4	2
(9) kontrola vlády	2	4	2	3	2
(10) jmenování a volba funkcí	2	4	4	0	2
(11) impeachment	4	4	4	–	4
Celkem (inkongruence/symetrie)	14/10	6/24	4/14	8/11	15/18

Zdroj: zpracováno autorem.

Hodnoty symetrie se pohybují mezi hodnotami 11 bodů a 24 bodů. Italský bikameralismus dosáhl maximální možné bodové hodnoty (24 bodů) a také jako jediný spadá do kategorie *symetrického bikameralismu*. Ostatní parlamenty lze zařadit do kategorie *asymetrického bikameralismu* – Česká republika (10 bodů), Nizozemí (11 bodů), Španělsko (14 bodů), Francie (18 bodů). Zejména u Francie však jde o zařazení na samé hranici mezi symetrickým a asymetrickým bikameralismem. Přes vysokou dosaženou hodnotu však nelze nezohlednit absenci klasických pravomocí symetrických komor, jako jsou vyjádření důvěry vládě nebo absolutní veto, a proto lze považovat zařazení Francie do kategorie asymetrického bikameralismu za odůvodněné. Grafické znázornění zjištěných hodnot inkongruence a symetrie a vzdálenost mezi jednotlivými případy jsou zpracovány v grafu 2.

Na základě výše uvedeného tak lze provést typologizaci zkoumaných západoevropských druhých komor, včetně Senátu Parlamentu České republiky. **Celkem tři případy splňují kritéria typu středně silného bikameralismu (Itálie – kongruence a symetrie, Francie – inkongruence a asymetrie, Česká republika – inkongruence a asymetrie), dva případy splňují kritéria typu slabého bikameralismu (Španělsko – kongruence a asymetrie, Nizozemí – kongruence a asymetrie).**

Graf 2: Síla druhých komor v ČR, Itálii, Španělsku, Nizozemí a Francii



Zdroj: zpracováno autorem.

4. Alternativy regionalizace Senátu Parlamentu ČR

Jaké alternativy regionalizace Senátu nabízí srovnání s regionálními druhými komorami západní Evropy? Předložená komparativní analýza regionálních druhých komor v západní Evropě nabízí dvě základní formy regionální reformy Senátu Parlamentu České republiky:

- 1) **reprezentační regionalizaci**, tedy reformu spočívající ve změně reprezentačního titulu komory a způsobu jejího ustavení,
- 2) **funkční regionalizaci**, spočívající v úpravě pravomocí Senátu vztahujících se k regionálním otázkám.

4.1 Reprezentační regionalizace

Reforma reprezentačního titulu a způsobu ustavení Senátu Parlamentu ČR, inspirovaná zkušeností regionálních druhých komor v západní Evropě, může mít 3 základní podoby:

- 1) přímá volba druhé komory v regionech
- 2) nepřímá volba v regionech
- 3) kombinace přímé a nepřímé volby

Přímá volba druhé komory v regionech. Varianta přímé volby je aplikována zcela v Itálii, částečně pak pro zhruba čtyři pětiny Senátu ve Španělsku. Základním principem je identita území volebních obvodů pro volby do druhé komory s územím samosprávných celků, v českém případě by se mělo jednat o kraje.

Při volbě druhé komory v regionech se lze setkat se dvěma principy reprezentace regionů, *principem rovného zastoupení každého regionu* bez ohledu na jeho velikost (přímo volená část ve Španělsku) a *principem proporčního zastoupení regionů* podle jejich lidnatosti (Itálie, Nizozemí, nepřímo volená část ve Španělsku, Francie). Důsledkem rovného zastoupení regionů je nadreprezentace nejmenších regionů. Při aplikaci principu rovného zastoupení do ČR vyvstává především aritmetická překážka: Při zachování počtu 81 senátorů a 14 krajů nelze všechny kraje reprezentovat stejným počtem senátorů, 81 nelze beze zbytku vydělit 14. Východiskem je buď změna počtu senátorů, kupř. na 84, přičemž každý kraj by pak reprezentovalo 6 senátorů, případně větší zásah do velikosti Senátu, nebo upřednostnění alternativního (a v kontextu západoevropských regionálních druhých komor rozšířenějšího) principu proporční reprezentace regionů.

Mezi lidnatostí jednotlivých krajů⁶ ČR jsou značné rozdíly, mezi nejmenším a největším krajem je rozdíl přes 900 tisíc obyvatel. V českém právním řádu lze již nalézt instrument pro kategorizaci krajů podle velikosti pro účely určení velikosti zastupitelstva kraje (§ 31 krajského zřízení, stejně § 69 zákona o volbách do zastupitelstev krajů), kterým je možné se v tomto případě inspirovat. Toto ustanovení vytváří tři kategorie krajů:

- (A) kraje do 600 tisíc obyvatel
- (B) kraje mezi 600 a 900 tisíci obyvatel
- (C) kraje nad 900 obyvatel

Podle tohoto pravidla je v první skupině 7 krajů, ve druhé skupině 3 kraje a ve třetí skupině 4 kraje (srov. data v tabulce 5). Při určení počtu senátorů volených v každém kraji je nutně předem zvolit v zásadě jednu z následujících alternativ. Za prvé, *pevné stanovení počtu senátorů pro každý kraj* podle aktuálního počtu obyvatel s respektováním přinejmenším krátkodobého demografického vývoje a s výhledem budoucí revize Ústavy, pokud by došlo k významným změnám v počtu obyvatel krajů. Nebo za druhé, *stanovení obecného pravidla pro stanovení počtu senátorů volených v kraji*, které by flexibilně reagovalo na demografický vývoj. Výhodou první alternativy je stanovení pevného počtu senátorů, případně absence nutnosti jej vůbec měnit, nevýhodou je pak možná vyhlídka ústavních revizí. Cesta celkové ústavní revize byla zvolena při reformě Senátu ve Francii mezi roky 2003 a 2011. Výhodou druhé alternativy je flexibilita, nevýhodou naopak pohyblivý počet senátorů, závislý na počtu obyvatel. Princip pohyblivého počtu členů druhé komory je aplikován jak ve zkoumaném Španělsku (v rámci nepřímé volby), tak např. v německé Spolkové radě.⁷

Proporční rozdělení mezi 3 skupiny krajů při zachování počtu 81 senátorů je sice matematicky možné (4 senátoři za kraj v kategorii A, 7 senátorů za kraj v kategorii B, 8 senátorů za kraj v kategorii C), je však poněkud krkolomné a nerespektuje zcela demografické rozdíly mezi kategoriemi krajů. Zdá se proto vhodnější aplikovat princip pohyblivého počtu senátorů a obecného pravidla pro stanovení jejich počtu. Možností je stanovení počtu senátorů pro kraje v určité kategorii (např. rozdělení kategorie A 4 senátoři, kategorie B 6 senátorů, kategorie C 9 senátorů by podle současného počtu obyvatel dalo 82 senátorů), nebo úplně opustit kategorizaci podle § 31 krajského zřízení a inspirovat se praxí španělského Senátu. Podle tohoto pravidla by pak každý kraj měl po 1 senátorovi a po 1 dalším za každých např. 150 tisíc obyvatel. Takto konstruovaný Senát by dnes měl 77 senátorů. Podmínka 150 tisíc obyvatel na každého dalšího senátora se zdá být v kontextu ČR rozumná (v současnosti senátor průměrně zastupuje necelých 130 tisíc obyvatel) a změna počtu senátorů proti současnému stavu by

nebyla zvlášť výrazná. Pro konkrétní distribuci senátních křesel mezi jednotlivé kraje podle tohoto pravidla srov. data v tabulce 5.

Tabulka 5: Volba Senátu Parlamentu ČR v krajích

Kraj	Počet obyvatel k 31. 12. 2011 ^a	Kategorie krajů podle § 31 krajského zřízení	Počet senátorů volených v kraji podle pravidla 1 + 1/150 tisíc obyvatel	Skupina kraje pro parciální obměnu Senátu
Karlovarský	303 107	A	3	II
Liberecký	438 558	A	3	I
Vysočina	511 925	A	4	II
Pardubický	516 378	A	4	II
Královéhradecký	553 805	A	4	III
Plzeňský	571 644	A	4	II
Zlínský	588 990	A	4	I
Jihočeský	636 099	B	5	III
Olomoucký	638 591	B	5	III
Ústecký	827 992	B	6	III
Jihomoravský	1 166 179	C	8	III
Moravskoslezský	1 230 534	C	9	II
Praha	1 241 273	C	9	I
Středočeský	1 279 128	C	9	I
CELKEM	10 504 203		77	

Zdroj: zpracováno autorem.

Je také nutné reagovat na ústavní princip parciální třetinové obnovy Senátu, který by bylo vhodné zachovat. Počet krajů není beze zbytku dělitelný třemi, bylo by tedy nutné arbitrárně stanovit 3 skupiny krajů, v nichž by se volby konaly po třetině ve dvouletých cyklech podle současné praxe. Nabízí se kombinace skupin krajů o velikosti 5 krajů, 5 krajů a 4 kraje, přičemž zařazení konkrétního kraje do konkrétní skupiny by mohlo být arbitrární, stejně jako bylo arbitrární současné rozdělení volebních obvodů pro volby do Senátu. Ideální by bylo rozdělení do skupin tak, aby každá reprezentovala zhruba stejný počet obyvatel, tedy okolo 3,5 milionu obyvatel. Možné rozdělení by mohlo vypadat následujícím způsobem:

(I) Praha, Středočeský kraj, Liberecký kraj, Zlínský kraj (3, 55 milionu obyvatel)

(II) Karlovarský kraj, Plzeňský kraj, Pardubický kraj, Kraj Vysočina, Moravskoslezský kraj (3,13 milionu obyvatel)

(III) Královéhradecký kraj, Jihočeský kraj, Olomoucký kraj, Ústecký kraj, Jihomoravský kraj (3,82 milionu obyvatel)

Přirozeně se nabízí i jiná kombinační řešení, i při alternativních návrzích by však vůdčími principy při stanovení takových skupin krajů měly být rovnost zastoupení obyvatel v jednotlivých skupinách a rovnoměrné „rozprostření“ území skupin krajů, ideálně tak, aby netvořily kompaktní geografický celek a tím byl do určité míry zachován mechanismus rozdělení sou-

časných senátních volebních obvodů. Do úvahy lze vzít i proměnu parciální obměny z třetiny na poloviční (Francie) a vytvoření dvou skupin krajů po 7 krajích v každé z nich.

Na druhé straně si nelze nevsímnout, že převládající praxí při obnově regionálních druhých komor je jejich integrální obměna. Je otázkou, nakolik je důsledkem ústavního inženýrství a nakolik je důsledkem politické kultury zkoumaných zemí. Pokud by se volby do obou komor konaly sice podle zásady integrální obměny, ale podle odlišných volebních formulí, v různých termínech a v regionálně konstruovaném Senátu by převládla regionální identita senátorů i voličů, lze si představit efektivní bikameralismus s divergentními komorami i při takovém uspořádání.

Jako problematické by se při přímé volbě senátorů v krajích mohla projevit identita krajských volebních obvodů pro volby do Senátu s volebními kraji pro volby do Poslanecké sněmovny. Jak vyplývá z předložené analýzy, stejné volební obvody posilují tendence ke kongruenci komor parlamentu a oslabují tím pozitivní účinky efektivního bikameralismu. Lze se však domnívat, že při zachování všech ostatních prostředků divergence komor, jak existují v českém ústavním systému (odlišný volební systém, delší volební období, parciální obměna, různé termíny voleb), by byl posun ke kongruenci komor nepříliš výrazný.

Nepřímá volba druhé komory. Nepřímo volenou druhou komoru má Nizozemí, Francie a částečně Španělsko. Základním principem takového způsobu ustavení je shoda volebních obvodů a regionů. Specifikem nepřímé volby je, že senátoři nejsou voleni přímo občany, ale v podstatě dvoustupňově, zvláštním regionálním orgánem, který byl ustaven na demokratickém principu. Na základě komparace mezi zkoumanými zeměmi západní Evropy lze rozlišit mezi dvěma způsoby regionální nepřímé volby: *volba senátorů regionálními zastupitelskými orgány* (Nizozemí, Španělsko) nebo *volba zvláštními rozšířenými volebními kolegií*, složenými ze zástupců regionů a obcí (Francie).

I v případě nepřímé volby je nutné uvažovat otázky, které vyvstaly výše v souvislosti s přímou volbou: rovné či proporcionální zastoupení regionů, počet senátorů za každý kraj, třetinová či poloviční obměna, parciální či integrální obměna. Specifickým aspektem nepřímé volby je však otázka aktivního volebního práva: Kdo by měl senátory volit?

Nizozemskou alternativou je volba senátorů členy zastupitelstev krajů. Nepřímý charakter volby by měl mít ve srovnání s přímou volbou výraznější vliv na akcentování regionálních zájmů v celostátní politice. Vhodným mechanismem by bylo navázání termínu senátních voleb na volby krajské, např. konání obou v horizontu 3 měsíců, aby v Senátu byly reflektovány co možná aktuální politické nálady v regionech. Ve zmíněné souvislosti je opět nutné obrátit pozornost k parciální obměně Senátu. Alternativami jsou buď opuštění parciální volby a ponechání standardní frekvence konání krajských voleb, nebo zachování parciální volby a vytvoření skupin krajů, které budou senátory volit ve dvouletých cyklech (v případě třetinové obnovy) nebo tříletých cyklech (v případě poloviční obnovy).

Francouzská alternativa obrací větší pozornost k obcím, jejichž zástupci tvoří základ volebních kolegií, která volí členy Senátu. Alternativou nepřímé volby po francouzském vzoru je tak zřízení volebních kolegií složených v každém kraji poslanci Poslanecké sněmovny, zvolených v kraji, dále z členů zastupitelstva kraje a především z delegátů obcí, kteří by byli vybíráni podle velikostního klíče. Velikost každého krajského volebního kolegia by byla odvozena od počtu obcí v kraji a jejich velikosti. Lze si představit použití velikostního klíče podobného tomu, který je použit ve francouzských senátních volbách, tj. např. obce do 3 000 obyvatel

zastoupeny polovinou zastupitelstva⁹, obce mezi 3 000 a 45 000 obyvatel zastoupeny celým zastupitelstvem a obce nad 45 000 obyvatel zastoupeny celým zastupitelstvem a 1 dalším delegátem za každých 1 000 obyvatel nad 45 000. Při použití tohoto klíče na příkladu Karlovarského kraje by v současnosti karlovarské volební kolegium tvořilo 953 volitelů (5 poslanců, 45 krajských zastupitelů, 903 delegátů obcí).¹⁰ Vzhledem k poměru velikosti Karlovarského kraje a ostatních krajů lze předpokládat, že celková velikost všech takto či podobně konstruovaných volebních kolegií by se pohybovala kolem 20 až 30 tisíc volitelů.

Kombinace přímé a nepřímé volby. Kombinací obou výše popsaných alternativ je španělská praxe. Rozdělení senátorů na přímo a nepřímo volené se zdá být kompromisem mezi výhodami a nevýhodami čisté přímé i čisté nepřímé volby. Je možné současně aplikovat principy paritního a proporčního zastoupení regionů (rovné zastoupení pro přímou volbu, proporční zastoupení pro nepřímou volbu např. podle výše zmíněného pravidla 1 senátor plus 1 další za každých 150 000 obyvatel). Kombinovaně volená regionální druhá komora by si podržela silnou legitimitu částečně přímé volby i regionální identitu, živenou jak přímou volbou v krajích, tak nepřímou volbou krajskými zastupiteli.

Otázky počtu senátorů reprezentujících každý kraj, třetinové či poloviční obměny, parciální či integrální obměny je samozřejmě nutné uvažovat i v rámci alternativy kombinované volby.

4.2 Funkční regionalizace

Lze uvažovat dvě roviny reformy senátních pravomocí, rovinu formální a rovinu materiální. Z formálního hlediska by měl být regionální Senát v regionálních otázkách nepřehlasovatelný, tato témata by tedy měla spadat přinejmenším do režimu čl. 40 Ústavy ČR. Z materiálního hlediska je pak potřeba určit, co přesně se myslí „regionálními pravomocemi“.

Z analýzy západoevropských druhých komor nelze čerpat příliš inspirace pro funkční regionalizaci. Se zvláštními pravomocemi se lze setkat pouze ve Španělsku a Francii a formálně se ani v jednom případě nejedná o otázky projednávané podle zásady rovného bikameralismu.

Vedle nepřehlasovatelnosti Senátu, kterou je nutné považovat za charakteristickou vlastnost regionální druhé komory v regionálních otázkách (ideálně ve formě nejslabší podoby českého rovného bikameralismu ve smyslu čl. 40 Ústavy ČR), se lze po formální stránce inspirovat právem projednat návrh zákona nejdříve v Senátu, případně zakotvit speciální právo legislativní iniciativy skupiny senátorů pro regionální otázky. S nemožností vetovat senátní rozhodnutí posledním slovem Poslanecké sněmovny souvisí též vhodnost absence časové lhůty pro přijetí senátního rozhodnutí.

Co jsou regionální otázky? Mělo by se jednat zejména o rozhodování o předpisech, které upravují organizaci a fungování krajů a obcí a jejich orgánů (do této kategorie je možné zařadit zákon o obcích,¹¹ zákon o krajích,¹² zákon o hlavním městě Praze,¹³ zákony o krajském a místním referendu),¹⁴ předpisech upravujících financování krajů a obcí (příslušné partie zákona o rozpočtovém určení daní, který upravuje výši daňových příjmů krajů a obcí,¹⁵ zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,¹⁶ zákon o přezkoumávání hospodaření krajů a obcí¹⁷ či přímá ingerence do některých částí zákona o státním rozpočtu¹⁸) nebo zákonech o změně hranic území krajů.¹⁹ Tematicky do této oblasti spadá i volební legislativa (zákony o volbách do zastupitelstev krajů a obcí),²⁰ tyto předpisy se však již v současnosti řídí principy rovného bikameralismu podle čl. 40 Ústavy ČR.

5. Závěr

V rámci komparativní analýzy druhých komor parlamentů Itálie, Španělska, Nizozemí a Francie **byly identifikovány shodné rysy a rozdílnosti mezi zkoumanými druhými komorami**, byla **analyzována síla těchto druhých komor a tyto komory byly zařazeny na typologické škále** podle měřítek bikameralismu formulovaných A. Lijphartem. Charakteristiky typu středně silného bikameralismu splňují Senát Parlamentu Francouzské republiky (inkongruentní a asymetrický bikameralismus) a Senát Parlamentu Italské republiky (kongruentní a symetrický bikameralismus), charakteristiky typu slabého bikameralismu splňují Senát Generálních kortesů Španělského království a První komora Generálních stavů Království Nizozemí (v obou případech kongruentní a asymetrický bikameralismus).

Původní komparativní analýza pak sloužila jako zdroj pro formulaci dvou hlavních možností regionalizace Senátu Parlamentu ČR, a to regionalizaci reprezentační a regionalizaci funkční.

Alternativy reprezentační regionalizace spočívají ve změně reprezentačního titulu druhé komory a změně způsobu její volby. Formulované alternativy zahrnují **možnosti přímé volby druhé komory v regionech, nepřímé volby druhé komory v regionech, a kombinaci přímé a nepřímé volby**. Každá z alternativ zahrnuje řadu vnitřních specifíků, jejichž vzájemné nastavení může nabývat vysoké míry variability. Je možné uvažovat modely paritního či proporčního zastoupení krajů, integrální či parciální obměnu Senátu, nepřímou volbu zastupitelství krajů či rozšířenými volebními kolegií, nastavení kombinace přímo a nepřímo volených senátorů.

Funkční regionalizace spočívá v úpravě pravomocí druhé komory a jejím posílení ve vztahu k regionům a regionálním otázkám. Mezi alternativami funkční regionalizace se nabízí **rozšíření veta druhé komory na konkrétní soubor otázek, možnost přednostního projednávání určitých otázek nebo zvláštní legislativní iniciativa**.

Závěrem článku je vhodné položit otázku, zda by bylo možné Senát legitimně označit za regionální druhou komoru, pokud by byla aplikována jen jedna z dvou naznačených forem regionalizace? V případě reprezentační regionalizace nepochybně ano, řada současných regionálních druhých komor je tímto termínem označována především a někdy i pouze z titulu způsobu jejich volby. V případě samotné funkční regionalizace by bylo krajně obtížné takový závěr obhájit, zejména protože by se jednalo o změnu nesystémovou a do jisté míry nelogickou. Lze tedy uzavřít, že cestou k případné regionalizaci Senátu Parlamentu ČR by měla v každém případě být změna reprezentačního titulu, spočívající ve změně způsobu jeho volby, ideálně podpořená úpravou jeho pravomocí ve prospěch jeho posílení ve vztahu k regionům. Druhá podmínka sice není podmínkou nutnou, nicméně lze ji považovat za významný aspekt regionální reformy, který jí dodává potřebný obsah a smysl.

Poznámky:

1. Uvedená Lijphartova typologie je modifikovanou verzí jeho starší typologie publikované v roce 1984 v knize *Democracies* (Lijphart 1984). Starší typologie tvoří na základě kritéria kongruence (míry podobnosti politického složení komor) a symetrie (míry rovnosti pravomocí komor) tři typy: 1) bikameralismus *silný* (inkongruentní a symetrický), 2) *slabý* (kongruentní a symetrický, nebo inkongruentní a asymetrický) a 3) *bezvýznamný* (kongruentní a asymetrický) (Lijphart 1984: 99–100). Ke změně Lijphartova postoje vedl především závěr G. Tsebelise a J. Money, že

„všechny druhé komory vykonávají vliv, i když jsou považovány za slabé nebo bezvýznamné“ (Tsebelis a Money 1997: 211). „(B)ezvýznamný bikameralismus je zavádějící termín, kterému je radno se vyhnout“ (Lijphart 1999: 211).

- Blíže k jiným typologiím druhých komor srov. (Syllová 1998: 244–246; Sartori 2001: 189).
- Podobně používají ve své analýze matematicky identický nástroj k měření kongruence J. Druckman a M. Thies, vyjádřený vzorcem:

$$\frac{\sum_{i=1}^n \text{UpperShare}_i - \text{LowerShare}_i}{n}$$

kde (UpperShare_i) značí podíl strany na křeslech v horní komoře, (LowerShare_i) značí podíl strany v dolní komoře a (*n*) celkový počet stran v parlamentu (Druckman – Thies 2002: 767). Chybně však interpretují výsledná data jako *procentuální* rozdíly v zastoupení. Podobný vzorec je aplikován i ve studii W. Hellera (Heller 2001: 47).

4. Kapitola 3 vychází ze studia následujících pramenů a literatury – Itálie: (Lodici 1999; Klokočka a Wagnerová 2004; Kysela 2004; Dvořáková a Kunc 2009a; Senato della Repubblica 2012), Francie: (Tsebelis a Money 1997; Mastias 1999; Klokočka a Wagnerová 2004; Kysela 2004; Perottino 2005; Kunc a Dvořáková 2008; The French National Assembly 2012), Španělsko: (Flores Juberías 1999; Klokočka a Wagnerová 2004; Kysela 2004; Dvořáková a Kunc 2009b; Senado de España 2012), Nizozemí: (Moolen 1999; Andeweg a Irwin 2002; Klokočka a Wagnerová 2004; Kysela 2004; Government of the Netherlands 2008; Řichová 2009).

5. K uvedeným hodnotám je nutné připojit vysvětlující komentář, neboť ve dvou případech byla zaznamenána kompromisní hodnota, která je mimo původní analytický rámec. Jde o hodnotu proměnné (8) u Francie, a hodnotu proměnné (9) u Nizozemí. Způsob řešení interkamerálních sporů ve Francii je v poslední fázi asymetrický, nicméně do zásahu vlády jsou vztahy mezi komorami přísně symetrické, institut posledního slova se navíc používá jen zhruba v 10% případů (Kysela 2004: 225), proto byla zaznamenána střední hodnota 2. V Nizozemí druhá komora formálně drží pravomoc vyjádřit vládě nedůvěru, vzhledem k politické praxi a „spícímu“ charakteru této pravomoci byla zaznamenána střední hodnota 3.

Problematickým aspektem analýzy je rovněž absentující nizozemský impeachment. Tento problém spadá spíše do obecnější kategorie aspektů tvorby výzkumných kritérií; na tomto místě lze uvažovat o vhodnosti či nevhodnosti přenášení analytického nástroje, který byl původně určen pro výzkum druhých komor v Latinské Americe (kde je impeachment klasickým ústavním prvkem) do prostředí západní Evropy. Absentující kategorie v jednom z případů však nezkrátila výsledky analýzy natolik, aby její závěry nebyly obhajitelné.
6. Termín „kraj“ je v kontextu článku použit jako pojem pokrývající všechny vyšší územní samosprávné celky, kraje i hlavní město Prahu.
7. Německá Spolková rada je ustavována podle pravidla čl. 51 odst. 2 Základního zákona SRN: Každá země má nejméně tři hlasy, země s více než dvěma miliony obyvatel mají po čtyřech, země s více než šesti miliony obyvatel po pěti hlasech, země s více než sedmi miliony obyvatel mají šest hlasů (Zykmund 2009: 48).
8. Zdroj: Oficiální stránky Českého statistického úřadu. *Stav a pohyb obyvatelstva v ČR 1. až 4. čtvrtletí 2011, Tab. 1.4 Počet obyvatel podle oblastí, krajů a okresů*. Dostupný z WWW <[http://czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/BF00292F37/\\$File/400111q414.pdf](http://czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/BF00292F37/$File/400111q414.pdf)> (staženo 21. dubna 2012).
9. Výsledek „dělení“ zastupitelstva se může zaokrouhlovat nahoru i dolů. V tomto případě je použito zaokrouhlení nahoru. Obec do 3 000 obyvatel se sedmičlenným zastupitelstvem tak bude ve volebním kolegiu zastoupena 4 delegáty apod.
10. Zdroj: Oficiální stránky Českého statistického úřadu. *Počet obyvatel v obcích k 1. 1. 2011. Tab. 3. Počet obyvatel v obcích České republiky k 1. 1. 2011*. Dostupný z WWW <[http://czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/760029E11D/\\$File/13011103.xls](http://czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/760029E11D/$File/13011103.xls)> (staženo 23. 4. 2012); *Volební server Českého statistického úřadu*, dostupný z WWW <<http://www.volby.cz/>> (staženo 23. 4. 2012). Výpočet autor. Není bez zajímavosti, že podobná metoda konstrukce volebního kolegia dává stejnou hodnotu zastoupení obcí v kolegiu (95%), jakou lze pozorovat i ve Francii.

11. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
12. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
13. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
14. Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů a zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
15. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.
16. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.
17. Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.
18. Zejména ustanovení o finančních vztazích státního rozpočtu k rozpočtům krajů, rozpočtům obcí a rozpočtu hlavního města Prahy.
19. Podle čl. 2 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, lze hranice vyšších územních samosprávných celků měnit pouze zákonem. Dosud byly např. hranice krajů Vysočina, Jihomoravského, Moravskoslezského a Olomouckého kraje změněny zákonem č. 387/2004 Sb., o změnách hranic krajů.
20. Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Seznam použitých pramenů a literatury:

- Andeweg, Rudy a Irwin, Galen. 2002. *Governance and Politics of the Netherlands*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Druckman, James a Thies, Michael. 2002. „The Importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration.“ *American Journal of Political Science* 46, č. 4, 760–771.
- Dvořáková, Vladimíra a Kunc Jiří. 2009a. „Italská republika: Partitokracie v re/konstrukci.“ In: *Komparace politických systémů. Západoevropské politické systémy*. Ed. Blanka Říchová. Praha: Oeconomica, 58–96.
- Dvořáková, Vladimíra a Kunc Jiří. 2009b. „Španělsko: Královská cesta k demokracii a státu autonomii.“ In: *Komparace politických systémů. Západoevropské politické systémy*. Ed. Blanka Říchová. Praha: Oeconomica, 210–243.
- Flores Juberías, Carlos. 1999. „A House in Search of a Role: The Senado of Spain.“ In: *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*. Eds. Samuel Patterson a Anthony Mughan. Columbus: Ohio State University Press, 260–300.
- Gerloch, Aleš. 1998. „Senát České republiky v evropském kontextu.“ *Evropské a mezinárodní právo* 7, č. 6, 16–18, 43–44.
- Government of the Netherlands. 2008. *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2008*. Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Constitutional Affairs and Legislative Division in collaboration with the Translation Department of the Ministry of Foreign Affairs (<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2008/10/20/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008/07br2008g109.pdf>).
- Heller, William. 2001. „Political Denials: The Policy Effect of Intercameral Partisan Differences in Bicameral Parliamentary Systems.“ *The Journal of Law, Economics, and Organization* 17, č. 1, 34–61.
- Klíč, Zbyněk. 2004. „Jak zreformovat Senát?“ *Cevro* 4, č. 3, 13.
- Klokočka, Vladimír a Wagnerová, Eliška. 2004. *Ústavy států Evropské unie. Díl první, Ústavní texty Belgie, Dánska, Finska, Francie, Irska, Itálie, Lucemburska, Německa, Nizozemí, Portugalska, Rakouska, Řecka, Španělska, Švédsko a Velké Británie*. Praha: Linde.

- Kunc, Jiří a Dvořáková, Vladimíra. 2008. „Francouzská republika: Proměny vládnutí v V. republice.“ In: *Komparace politických systémů. Základní modely demokratických systémů*. Ed. Vladimíra Dvořáková. Praha: Oeconomica, 154–188.
- Kysela, Jan. 2001. „K úvahám o „regionalizaci“ českého Senátu.“ *Senát* 4, č. 1, 32–34.
- Kysela, Jan. 2004. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Llanos, Mariana a Nolte, Detlef. 2003. „Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence.“ *The Journal of Legislative Studies* 9, č. 3, 54–86.
- Lodici, Claudio. 1999. „Parliamentary Autonomy: The Italian Senato.“ In: *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*. Eds. Samuel Patterson a Anthony Mughan. Columbus: Ohio State University Press, 225–259.
- Madar, Zdeněk. 2002. *Slovník českého práva*. Praha: Linde.
- Mastias, Jean. 1999. „A Problem of Identity: The French Sénat.“ In: *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*. Eds. Samuel Patterson a Anthony Mughan. Columbus: Ohio State University Press, 162–198.
- Mlejnek, Josef. 2003. „Ústavní reformy – agenda pro příští roky?“ *Revue Politika* 1, č. 11–12, 16–19.
- Moolen, J. van den. 1999. „Význam První komory.“ *Evropské a mezinárodní právo* 8, č. 4, 46–49.
- Murár, Filip. 2010. *Srovnání druhých komor parlamentů střední a východní Evropy*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Vedoucí bakalářské práce PhDr. Petr Just, Ph.D.
- Perottino, Michel. 2005. *Francouzský politický systém*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Řichová, Blanka. 2001. „Senát je když...“ *Senát* 4, č. 4, s. 1–3.
- Řichová, Blanka. 2009. „Nizozemí: Od konsociační demokracie k polarizovanému modelu vládnutí.“ In: *Komparace politických systémů. Západoevropské politické systémy*. Ed. Blanka Řichová. Praha: Oeconomica.
- Sartori, Giovanni. 2001. *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Senado de España. 2012. *Spanish Constitution* (http://www.senado.es/constitu_i/indices/consti_ing.pdf).
- Senato della Repubblica. 2012. *Constitution of the Italian Republic*. Roma: Senate Service for Official Reports and Communication (http://www.senato.it/documenti/repository/relazioni/libreria/novita/constitution_2012.pdf).
- Syllová, Jindřiška. 1998. „Parlamentarismus.“ In: *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Ed. Václav Pavlíček. Praha: Linde.
- The French National Assembly. 2012. *Constitution of October 4, 1958* (<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>).
- Tsebelis, George a Money, Jeanette. 1997. *Bicameralism. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zykmund, Zdeněk. 2009. *Postavení Spolkové rady v politickém systému Spolkové republiky Německo*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Vedoucí diplomové práce PhDr. Petr Just.