

## RECENZE A ANOTACE

### Jan Kysela: Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů

Praha: Eurolex Bohemia 2004, 630 s.

Jan Filip\*

Recenzovaná práce se svou úrovní, rozsahem a šíří záběru důstojně řadí do právě probíhajících evropských diskusí o potřebě a povaze dvoukomorovosti parlamentů a významně tak v této diskusi zastupuje českou konstitucionalistiku.<sup>1</sup> Pohybuje se na pomezí dvou vzájemně souvisejících oborů – ústavního práva a politologie, přičemž zasahuje i do oblasti dějin práva a státovědy. To ji činí ještě zajímavější.

V první části autor na pozadí obsáhlých politologických a institucionalistických výkladů analyzuje základní předpoklady fungující druhé komory zákonodárných sborů jako jsou smíšená forma vlády, dělba moci, parlamentarismus a teorie bikameralismu. Úvodní naznačení rozdílů mezi bikamerismem a bikameralismem není bohužel dále využíváno v souvislosti s problémy výkladu o postavení některých komor (SRN, Bavorsko, Irsko, Slovinsko, Ruská federace atd.). Správně autor vidí odlišnosti v postavení parlamentu v parlamentní formě vlády a legislativy v pre-

zidentské formě vlády (s. 28n). V jednotlivých kapitolách snáší argumenty ve prospěch existence druhých komor (méně vyvrací argumenty proti), hledá kriteria pro odlišení toho, co lze nazvat první nebo druhou komorou na pozadí historického vývoje zastupitelských institucí, líčí příčiny jejich vzniku a zániku.<sup>2</sup> Dále autor podává typologii druhých komor a způsoby řešení sporů mezi komorami. Kromě toho se věnuje též zvláštním případům, kdy je sporné, zda v daném státě bikameralismus uplatňován je či není (zvláštní výbory parlamentu a dělení poslanců po volbách).<sup>3</sup>

V úvodní části práce zaujme výklad bikameralismu z hlediska moderních politických teorií. Zvláště významné je, že se neomezuje na tradiční schémata zahraniční literatury a originárně zasazuje problematiku Senátu i do diskusí v rámci domácí politologické scény (s. 100 n.). Ve schopnosti aplikovat východiska jednotlivých teorií na konkrétní problém se prokazuje důkladná orientace autora v západní politologické li-

\* Prof. JUDr. Jan Filip, CSc., Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

<sup>1</sup> Z nových publikací v naší oblasti např. *Dobrowolski, M.: Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym.* Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2003, 303 s.; *Bulakov, O. N.: Dvuchpalatnyj parlament Rossijskoj Federacii.* Sankt Petěrburg: Jurid. Centr Press 2003, 751 s.; *Szymanek, J.: Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych.* Warszawa: Kancelaria Senatu 2005, 539 s.

<sup>2</sup> Zde se ukazuje, že pokud voliči dostanou možnost o osudu druhé komory hlasovat, zdá se být její osud zpečetěn. V této souvislosti mohla být věnována pozornost sporu před Ústavním soudem v Bavorsku, kde byla řešena řada námitek proti ústavnosti takového referenda (sp. zn. Vf. 12–VIII–98 – návrh Senátu, Vf. 14–VIII–98 a Vf. 15–VIII–98 – populární žaloby).

<sup>3</sup> Nová forma bikameralismu – Společenská komora Ruské federace vznikla na konci roku 2005, takže v práci nemohla být zmíněna).

teratuře. Pokud však podává výklad jugoslávského samosprávného plurikameralismu bez opory v pracích Kardelje, Pašiče, Dordeviče a dalších, zůstává jen na povrchu (s. 109–110). V souvislosti s výkladem korporativismu (*Carta del lavoro*) pomíjí jeho verzi v Rakousku a slovenském štátě v podobě povinného členství v šesti stavech. Konečně i koncepce tzv. masových společenských organizací a volebního klíče v době socialismu u nás měla k této problematice dosti blízko (na základě Marxova pojetí tzv. materiální reprezentace). Nechuť zabývat se prameny z této oblasti je evidentní.

V části druhé (s. 167–352) jsou zúročeny dlouhodobé (a svým rozsahem ojedinělé) snahy autora zpřístupnit odbornému publiku bikamerální historii, teorii a praxi 19 států. Je otázkou, zda zvolený deduktivní přístup od obecného k zvláštnímu a jedinečnému je jediné tím správným, je však nepochybně jedním z možných. V této části práce autor snesl nesmírné množství konkrétního materiálu nejen historického, ale i filosofického a ústavního, na jehož základě ve významných typech bikameralismu druhé komory vznikaly, fungovaly a popř. i zanikaly. Je pochopitelné, že jednotlivé kapitoly této části se od sebe liší významem i hloubkou zpracování (např. kapitola o Bělorusku a Bosně a Hercegovině s jinými těžko snese srovnání). Ne vždy autor dokázal najít správnou míru v poměru mezi faktickými údaji a jejich politologickým vyhodnocováním (např. propojení komor švýcarského Spolkového shromáždění cestou frakcí). Nejen rozsahem proto do popředí vystupují kapitoly o USA, Velké Británii, SRN, Francii a Rusku. Tato část tak není jen encyklopedickým zpracováním reálií, ale i obecné a národní filosofie druhých komor (o příbuzném vztahu Evropského parlamentu a Rady EU je alespoň učiněna zmínka na s. 347). Někde bylo třeba složitějších výkladů, neboť německá Spolková rada není volenou komorou (tou není prakticky ani Sněmovna lordů), ale jako druhá komora se chová a je tak rovněž vybavena.

Třetí část práce (s. 353–411) je věnována institucím bikameralismu v naší ústavní historii. Zde autor začíná rokem 1848, předchozí zárodečné formy stavovských složek našich sněmů nechává stranou. Činí tak zcela vědomě, neboť jeho cílem je výklad problematiky organizace parlamentů moderních států v konstituční fázi jejich vývoje. Větší důraz naprosto správně klade na výklad reálií předmnichovské ČSR, neboť její bikamerální řešení sloužilo v řadě ohledů jako vzor současné úpravy. Zde již vybočuje ze snahy o důsledně politologický přístup a věnuje pozornost rovněž ústavnímu postavení Senátu podle Ústavní listiny 1920 (s. 373n.). Výklad je samozřejmě hutný, takže autor nemůže vstupovat do všech otázek, které v této souvislosti zmiňuje (např. velmi diskutovaná problematika nařízení s mocí zákona – s. 383, do které tehdy vstoupily i zahraniční autority, volební reversy – s. 387). Podstatné je, že

usiluje o vyvrácení vítězné představy o bezvýznamnosti Senátu této doby.

Část čtvrtá je věnována (s. 413–589) vzniku Senátu v období 1992–1996 a jeho současné podobě. Výklad je obsáhlý a postihuje prakticky všechny podstatné otázky. V souvislosti s výkladem mandátu považují za potřebné uvést, že se domnívám, že mandát senátora je dán povahou vztahů senátora s jeho voliči, kdežto souhrn práv a povinností člena komory představuje právní status senátora, což je něco jiného, byť od mandátu odvozeného (s. 450). Za klíčové lze považovat druhou a třetí kapitolu této části práce, ve kterých se dostává do popředí konstitucionalistický aspekt. Autor zde vstupuje do polemických střetů (s autorem této recenze nevyjímaje), polemika je však vedena příkladně korektně (např. s. 492). Je škoda, že některé dříve publikované práce autor do monografie nezařadil. Např. pojednání o pojetí pojmu „volební zákon“ v čl. 40 Ústavy ČR (s. 484–485) mohlo být názornější zejména z toho důvodu, že hned v roce 2005 se tato otázka stala jedním z klíčových problémů vztahů obou sněmoven. Vedla k problematickému nálezu č. 283/2005 Sb., kterým se Ústavní soud přiklonil k rozšiřujícímu výkladu hájenému autorem jako jediné správné. Stejně tak rozbor pojmu „pozměňovací návrh“ (s. 481 a s. 492) získal v souvislosti s nedávným usnesením Senátu kritizujícím pokleslou úroveň zákonodárné činnosti<sup>4</sup> na aktuálnosti. Při rozboru vnitřních poměrů Senátu vyniká autorova důvěrná znalost této problematiky až na úroveň personálních poměrů (např. s. 491, 550). Větší pozornost mohla být věnována roli senátního aparátu (s. 465–468), neboť jeho role je stejně jako v případě Poslanecké sněmovny nepominutelná.

Rozbor funkcí a působnosti je podán s přehledem hodným znalce vnitřních poměrů Senátu a problémů, které musel Senát v dosavadní historii řešit. Zde např. připomínám, že za úvahu v případě materiálního pojetí zákona o státním rozpočtu přichází analogie s nálezy Ústavního soudu č. 584/2004 Sb. a zejména č. 354 a č. 355/2005 Sb., kde byl učiněn pokus řešit problém, který autor na s. 477 zmiňuje. Rovněž důvody pro změnu počítání lhůty 30 dnů z čl. 46 Ústavy ČR (s. 479) mohly být obsáhleji zdůvodněny. Výstižné je hodnocení úpravy jmenování soudců Ústavního soudu a působnosti Senátu v oblasti zahraniční politiky. Zejména oblast čl. 43 Ústavy je spjata s řadou problémů a autor se v této oblasti velmi dobře orientuje (s. 496–497). Rozpočtová autonomie Senátu by si zasloužila větší pozornost již s ohledem na úpravu v rozpočtových pravidlech a na srovnání právních a politických možností Senátu působit jednak na obsah rozpočtu obecně, jednak na prostředky ve „své“ rozpočtové kapitole (s. 509). Rovněž rozsah pojednání o reprezentační a artikulační funkci Senátu je s ohledem na politologické zaměření práce dosti chudé. Lépe se v tomto směru jeví rozbor rekruční funkce. Vý-

<sup>4</sup> Senát Parlamentu ČR. 5. funkční období. Tisky č. 245 a č. 303.

razně politologicky profilovaná je 4. kapitola (s. 515n.). Rozpracování problematiky kongruence by si zasloužila pasáž o složení sněmoven (s. 537n.). V závěrečných kapitolách je autorem snesen bohatý statistický materiál, který prokazuje hlubokou orientaci i v činnosti Senátu a jeho orgánů a v politické a zájmové profilaci jeho členů (organizované zájmy ve sněmovně, méně již neorganizované a lobing). Zobecněním výsledků práce je 6. kapitola, kde se autor fundovaně zamýšlí nad perspektivami dalšího vývoje postavení Senátu. Málokdo totiž zná tak důvěrně aktivity Senátu a jeho orgánů např. ve směru návrhů ústavních změn jako právě autor co by tajemník příslušné senátní komise.

Závěrem lze konstatovat, že práce plně odpovídá tomu, co slibuje její nadpis – poskytuje komplexní analýzu organizace a fungování dvoukomorových parla-

mentů, povahy samotného bikameralismu a jeho ukotvení v širší problematice demokracie konsenzuálního typu a dělby moci. Autor zde ideálně spojuje svou politologickou a právní erudici s hlubokými znalostmi praktického chodu Senátu, v jehož aparátu již dlouhou dobu úspěšně pracuje. Práce zaplňuje i mezeru v naší odborné literatuře, neboť takto koncipovaná práce v ní chyběla. To se týká nejen samotného Senátu v ČR, nýbrž i propracování politologického přístupu k otázkám demokracie (majoritarismus contra konsenzualismus), dělby moci a parlamentarismu vůbec. Rovněž rozsahem nebývale široký záběr zpracované literatury (s. 603–627) ze všech souvisejících oblastí by měl stanovit určitý standard pro nové uchazeče o pocty v oblasti ústavního práva (jde o habilitační spis) a bránit v předkládání různých spisků pochybné úrovně.