

Meg Russell: Reforming the House of Lords.

Lessons from Overseas

(Oxford, 2000), 368 str.

Jan Kysela*

Meg Russell, britská autorka působící v Oxfordu, se ve své knize několikrát zmiňuje o menší pozornosti, jíž se druhé komory vzhledem ke svému převážně slabšímu ústavnímu postavení a méně důrazné politické roli těší nejen v médiích, nýbrž také u odborné veřejnosti. Můžeme nicméně konstatovat, že svou rozsáhlou a fundovanou prací výrazně přispěla ke snížení tohoto deficitu.

Podnětem k sepsání knihy byla chystaná reforma Sněmovny lordů, téma ve Velké Británii živé po celé 20. století. Dosud aktuální vlna debat následovala po labouristickém volebním vítězství v roce 1997. Tentokrát však nezůstalo jen u debat. Na základě *the House of Lords Act 1999* byly zrušeny mandáty dědičným peerům, s výjimkou skupiny 92 z nich. Tím skončila první etapa zamýšlené reformy, přičemž k prozkoumání předpokladů a východisek etapy druhé slouží rovněž recenzované dílo. Na základě utříděného komparativního materiálu formuluje autorka mnohá doporučení, k nimž evidentně přihlédla také paralelně pracující *Wakehamova* komise (viz *Royal Commission on the Reform of the House of Lords: A House for the Future* /London, 2000/).

Dílo je rozděleno do 15 kapitol, které tvoří tři logické celky. První z nich reflektuje problematiku reformy Sněmovny lordů v kontextu rozsáhlých ústavních změn ve Velké Británii, druhá se zabývá analýzou různých aspektů sedmi vybraných druhých komor (Austrálie, Kanada, Francie, Německo, Irsko, Itálie a Španělsko) a konečně část třetí zkoumá klady a zápor stávající Sněmovny lordů, včetně návrhů změn odvozených z předchozí komparativní analýzy.

Vzhledem k rozsahu a hutnosti práce se omezují na ilustrativní výčet názvů kapitol a zachycení jejich základních či zvláště zajímavých rysů. Jednotlivé kapitoly jsou nadepsány následovně: „Reformování Sněmovny lordů“, „Druhé komory ve světě“, „Složení a kontext komory“, „Politika a osobnosti v komoře“, „Organizace a správa“, „Legislativní role komory“, „Výbory a vyšetřovací činnost“, „Role tvůrce a strážce ústavy a činnost ve volebních obvodech“, „Vláda a druhá komora“, „Propojení různých úrovní vládnutí“, „Vnímání veřejností a volání po re-

formě“, „Principy reformy“ (rozuměj Sněmovny lordů), „Role a funkce nové komory“, „Složení nové komory“ a „Závěr: výhledy reformy“.

Podle autorčina soudu je bikameralismus obvyklý po celém světě: druhé komory se vyskytují v cca jedné třetině zemí. Britským politickým diskusím o reformě Sněmovny lordů přitom často chybí vědomí zahraničních modelů a jejich vzájemné porovnávání. Shora uvedené druhé komory byly pro komparaci zvoleny s ohledem na různost parlamentních tradic, odlišnou úroveň devoluce, pestré způsoby ustavování a diferencovanou sílu. V zásadě se dají zobecnit základní funkce druhých komor, jimiž jsou ochrana ústavy, reprezentace zájmů států či jiných územních celků, parlamentní vyšetřování a šetření, a kontrola vlády.

Stávající Sněmovna lordů pracuje v důsledku změn realizovaných během 20. století vcelku dobře (legislativní činnost, obecné debaty, práce výborů, dotazy kladené ministrům). Zřejmě nejvýznamnějším důvodem této úspěšnosti je přítomnost řady odborníků zbavených povinnosti pracovat ve volebních obvodech a jen v omezené míře kontrolovaných politickými stranami. Bylo sice dosaženo shody na eliminaci dědičných peerů, není však jasné, zda tím má reforma skončit. Pokud by tomu tak bylo, zvýší se ve Sněmovně lordů vliv vlády, která bude moci bez garancí nezávislého výběru jmenovat v zásadě neomezený počet nových peerů. Měla-li by naopak reforma pokračovat, je třeba zvažovat její místo v projektu devoluce, její složení a funkce.

Autorka rozlišuje dva základní typy bikameralismu. První historicky souvisí se smíšenou vládou (dnes *house of review*), druhý s federativním uspořádáním (*house of states*). Zejména v unitárních státech bývá ve druhých komorách spatřován nadbytečný prvek ústavního systému; to se však dá říci o celém soukolí brzd a protivah. Sledujeme-li vývoj bikameralismu, nemůžeme mluvit o jednoznačném trendu od něj či k němu. Druhé komory jsou velmi různorodé, což je patrné i na jejich složení, v němž se promítá reprezentace tříd, územních celků či jiných zvláštních zájmů. Výjimkou však nejsou ani komory, jimž zvláštní reprezentační titul chybí. Druhé komory mají v průměru 60 % členů komor prvních, což spolu s delším funkčním obdobím

* JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Kancelář Senátu, Právnická fakulta UK

umožňuje navazovat těsnější pracovní vztahy; odlišení pracovní atmosféry nahrává i převážně vyšší věk členů druhých komor. Pokud jde o jejich výběr, převládá přímá volba, následovaná volbou nepřímou, jmenováním, dědičným členstvím, virilním členstvím a profesním zastoupením. Velmi obvyklá je kombinace způsobů ustavování, zdůvodněná buď potřebou snížení či zvýšení legitimity, anebo snahou o zvýraznění reprezentačního titulu. S teritoriálním zastoupením se setkáváme ve všech federacích a zhruba ve čtvrtině unitárních států. Druhé komory mívají slabší pravomoci než komory první (suspensivní veto, lhůta k projednání návrhu zákona atd.); v Bosně a Hercegovině a v USA jsou však silnějšími hráči. Téměř všude nicméně existují rozdíly v projednávání zákonů běžných, ústavních a finančních. Klíčovým formálním faktorem ovlivňujícím sílu druhých komor je mechanismus řešení interkamerálních sporů (poslední slovo, „člunek“, jmenování nových členů, rozpuštění, dohodovací výbor); fakticky působí také jejich politické složení (komory soudržné a nesoudržné – A. Lijphart).

Analýza vybraných komor začíná zkoumáním jejich složení. V Kanadě jsou senátoři jmenováni z osob starších 30 let; rezignují v 75 letech. Předpokládá se, že zastupují provincie (proporcionálně), což se však fakticky příliš neprojevuje. Provincie nemají na výběr kandidátů vliv, komora nemá žádné specifické „regionální“ pravomoci. Premiér zpravidla jmenuje zasloužilé osobnosti své politické strany; nezávislých senátorů bývá jen několik. Australský Senát byl po americkém vzoru koncipován jako ochránce práv států. Postupně se zvyšoval počet senátorů volených jednotlivými státy; dnes se volí poměrným systémem na 6 let po 12 senátorech při obměně jedné poloviny každé tři roky. Italský Senát je ze všech zkoumaných komor nejpodobnější svému sněmovnímu protějšku. Dokonce i volební reforma v 90. letech dopadla na obě komory stejně. Původně měl sice zastupovat regiony, avšak vzhledem k odkladu jejich ustavení začal být volen přímo, u čehož již zůstalo. Od Sněmovny se tak liší polovičním počtem členů, vyšším aktivním i pasivním volebním právem a přítomností několika nevolených senátorů. Německá Spolková rada je specifickým plodem federativního systému. Jejími členy jsou zemští premiéři a ministři, kteří se tak účastní realizace zákonodárné a výkonné moci na úrovni Spolku a podílejí se rovněž na tzv. evropské agendě. Ve francouzském Senátu zasedá 325 senátorů, kteří zastupují 100 departementů a Francouze žijící v zahraničí. Volení jsou zčásti většinovým, zčásti poměrným systémem jednak volebním kolegiem složeným ze 145 tis. poslanců, členů regionálních a departementálních rad a delegátů místních rad, jednak Vysokou radou Francouzů v zámoří. Jde tedy o volbu nepřímou, s faktickým zvýhodněním venkovských oblastí, které jsou ve volebním kolegiu nadreprezentovány. Španělský Senát je složen z 208 senátorů přímo a paritně volených v provinciích a z 51 senátorů volených shromážděními autonomních

společností. Díky volebnímu systému obsazuje vítěz voleb do první komory kolem tří čtvrtin přímo volených mandátů. Šedesátčlenný irský Senát je ustavován velmi komplikovaně: 43 senátorů je voleno zhruba tisícíčlenným volebním kolegiem podle kandidátek pěti profesních skupin, 6 senátorů volí absolventi dvou historických univerzit a 11 jich jmenuje premiér. Převaha stranických politiků, zejména místních zastupitelů, ve volebním kolegiu vede k potlačení profesního prvku ve složení Senátu, který má tradičně složení kopírující Sněmovnu. Totéž ostatně platí o Španělsku a Itálii, v čemž autorka vidí přes rozdílnost postavení těchto komor společný důvod jejich relativně menšího politického významu.

Když se zaměříme na personální substrát druhých komor, můžeme ve srovnání s prvními komorami konstatovat nižší podíl špičkových politiků a vyšší podíl nezávislých, kteří již tradičně plní roli „jazýčku“ v Austrálii a jsou trvale aktivní složkou irského Senátu. Pravidelnými členy jmenovaných komor jsou zasloužilí politici vládních stran; španělský a irský Senát naproti tomu slouží jako brána do „velké politiky“, k profilaci na celonárodních tématech ostatně využívají Spolkovou radu i zemští premiéři v Německu. Druhé komory jsou méně disciplinované. Napomáhají tomu nejen delší funkční období a intimnější vztahy v jejich rámci, ale také absence bezprostředního dopadu případné „revolty“ na osud vlády.

Dalším zkoumaným aspektem je organizace práce sněmoven. Druhé komory mívají méně plenárních schůzí než komory první, zbývá jim tudíž více času na jiné činnosti. V Kanadě a Francii vláda rozhoduje o pořadu plenárních schůzí, ve Španělsku tak činí skrze „bureau“, v němž má většinu. Postavení předsedů druhých komor je dosti rozdílné, zejména v Německu, Francii a Itálii hrají často svébytnou roli vůči prezidentu republiky i vládě. S výjimkou Německa existují všude frakce, jakkoli mají nestejný význam a vztah k frakcím poslaneckým.

Hlavní funkcí druhých komor je funkce legislativní. Při její realizaci by měly být doplňkem komor první, což neznamená jen vnesení jiného pohledu, ale třeba také tradiční zaměření na detail. Pro určení vlivu té či oné komory jsou rozhodující její formální pravomoci (symetrie/asymetrie), byť je třeba pečlivě zkoumat, jak umožňuje využít této dispozice politické složení komory (soudržnost/nesoudržnost), resp. jaké legitimitě se pro případ konfliktů komory těší. Zjišťujeme, že o úplné rovnocinnosti (symetrii) můžeme mluvit v případě Itálie, o mírné asymetrii v případech kanadském, australském a německém a o výrazné asymetrii ve Španělsku a Irsku. První a druhé komory se v jednotlivých zemích liší významem přisuzovaným výbořovému jednání, podílem návrhů zákonů podávaných komorám (např. technické versus politické návrhy v Irsku, odlišnosti podle politické sounáležitosti s vládou ve Francii) apod. Pokud jde o jednotlivé typy zákonodárných procedur, bývají druhé komory slabší při

projednávání finančních zákonů a naopak silnější při projednávání zákonů ústavních. Nepominutelnou roli mají zvláště v anglosaských zemích při kontrole delegovaného zákonodárství.

Věnuje-li veřejnost určitou pozornost plenárním rozpravám, probíhá činnost výborů skryta jejím očím. To umožňuje vítězit konsensuální politice. Autorka rozlišuje celou plejádu typů výborů: legislativní, finanční, vyšetřovací, pro administrativní dohled, „domácí“ (pro správu parlamentních budov, knihoven atd.). Přes možnost zřízovat *ad hoc* výbory, převažují výbory stálé, avšak např. irský Senát vlastní výbory nemá vůbec. Jeho členové pracují pouze ve výborech společných. Ty jsou obecným rysem dvoukomorových systémů, byť spíše jako výbory vyšetřovací či v časté podobě výborů pro ústavní reformu. Píše-li se v knize o vyšetřovacích výborech, mají se za ně jen někdy orgány podobné orgánům činným v trestním řízení. Mnohdy ani tak nevyšetřují, jako spíše šetří určitou věc, téma, problém. Šetření uzavírají doporučením adresovaným buď plénu, anebo vládě. Právě tato činnost je pro druhé komory zvláště vhodná, neboť první komory ovládané vládou se málokdy věnují jí nepřijemným citlivým otázkám.

Jinou doménou druhých komor je oblast ústavnosti. K přijetí změn ústavy bývá zpravidla třeba jejich souhlasu, namnoze dokonce vysloveného kvalifikovanou většinou. Zvláštní vztah mohou mít i k ústavním soudům, a to ať již jde o podíl na jejich ustavování, nebo při iniciaci řízení o kontrole ústavnosti zákonů.

O vztahu členů druhých komor a jejich volebním obvodům stačí přičinit poznámku o jejich dosti častém těsném sepětí, jež však odporuje požadavku odbornosti a dostatku času. Ty zajišťují jmenované komory, jímž však chybí legitimita k využití svého potenciálu ve střítech s přímo volenou první komorou.

Druhé komory nebvají rozpustitelné, současně nemohou vyslovit nedůvěru vládě (oběma tvrzeními protičeší italský Senát), jakkoli podobný účinek může mít i zamítnutí klíčového zákona, zejména rozpočtu (Austrálie). Absence odpovědnosti však rozhodně nevylučuje kontrolu vlády realizovanou prostřednictvím výborů nebo dotazů v plénu. Senátoři se mezi ministry objevují pravidelně, ovšem ve výrazné menšině. Premiéři se rekrutují výlučně z řad poslanců; nejčerstvější příklad opaku je zaznamenán v Itálii v roce 1991.

Jednou z typických úloh druhých komor je propojování regionální a lokální politiky s politikou celonárodní; nově k tomu přistupuje úroveň evropská. Zajištění těchto vazeb napomáhá nepřímá volba senátorů (regionální zastupitelstva, sbory místních volitelů), důležitější však jsou kompetence umožňující se komoře profilovat jako komora regionální. Jak již řečeno, druhé komory se vnitřně organizují na politické bázi, nicméně třeba ve Španělsku se uvnitř frakcí vytvářejí regionální sdružení. Není-li druhá komora při hájení regionálních zájmů dostatečně aktivní, ať již proto, že nechce, nebo proto, že nemůže, hledají si regiony jiné

možnosti, jak ovlivňovat celostátní politiku (viz např. různé koordinační konference v Itálii a Kanadě). V zásadě existuje nepřímá úměra mezi stupněm stranické disciplíny a stupněm regionalizace komory. Zajímavé jsou letité „regionalizační“ snahy španělského Senátu, selhávající na poli změn ústavních, avšak přinášející jistý pokrok pomocí změn jednacího řádu.

Právě téma reforem druhých komor uzavírá komparativní část díla. Druhé komory jsou často nepopulární a současně málo chápané. Bývají kritizovány pro obstrukce, přičemž se zapomíná, že zdržení zákonodárského procesu je podstatou jejich práce. Není se proto čemu divit, probíhají-li debaty o jejich reformě ve všech sledovaných zemích. V Itálii se od 80. let snahy soustřeďují na profilaci Senátu jako teritoriální komory zbavené rozhodování o osudu vlády. Přispět by k tomu měla úprava kompetencí, nerozpustitelnost či postupná obměna. Pro Kanadu je příznačné úsilí provincií o vliv na výběr senátorů, zatímco v Austrálii se reformní diskuse omezují vlastně jen na roli Senátu při projednávání finančních zákonů. Doporučení k oslabení stranického rázu irského Senátu narážejí na tichý odpor vlády atd.

Projekt reformy Sněmovny lordů by měl začít zodpovězením otázek: Co dělat s druhou komorou, resp. k čemu je? Kdo by v ní měl zasedat? Za výhody Sněmovny lordů autorka považuje ethos nezávislosti, odbornost členů, čas na detailní analýzu legislativních návrhů, vyšší věk a jemu korespondující zkušenosti, dlouhé funkční období a menší pozornost médií. Dílčími kroky je třeba docílit odlišného složení obou komor a relativně silných pravomocí, z nichž by bylo vyloučeno hlasování o důvěře vládě; vypořádat se je nutné s přiměřeným stupněm legitimacy (jaký typ ustavování). Nová druhá komora by měla být komorou revizní, strážcem ústavy a reprezentantem územních celků. Za tím účelem by např. měl být posílen systém stálých výborů, zřízen dohodovací výbor, zavedena kategorie ústavních zákonů, pečlivě zkoumán dopad návrhů zákonů na lidská práva nebo rozšířena ingerence do jmenování představitelů různých agentur a inspektorátů. Optimálním ustavováním se jeví smíšený model, v němž by část členů byla jmenována, část volena v regionech a zbytek by byli virilisté.

Reformu Sněmovny lordů je podstatně snazší učinit součástí politické agendy než ji provést. Zatím není vyloučeno, že tato vlna reformního úsilí se vyčerpá vyloučením dědičných peerů, konstatuje autorka závěrem.

S odstupem téměř tří let od ukončení rukopisu víme, že závěrečná poznámka dosud není potvrzena, ani vyvrácena. Hodnotu recenzované knihy však prozatím neprovedení jejích doporučení rozhodně nesnižuje. Kromě plastického obrazu vybraných druhých komor, u nichž snad bylo možné poukázat na nejednoznačnost charakteru německé Spolkové rady jako typického parlamentního tělesa, a řady cenných zobecnění v ní najdeme kusé zmínky i o některých dalších

komorách. Např. český Senát ilustruje skupinu druhých komor, jejichž poměrnou slabost symbolizuje lhůta k projednání návrhů běžných zákonů, nadto lhůta velmi krátká. Podruhé je uveden jako příklad komory s vysokou legitimitou odvozenou od přímé volby, avšak s paradoxně omezenými pravomocemi, s nimiž se nechce spokojit.

Číst recenzovanou knihu je zajímavé už z hlediska metodologie ústavních změn. Srovnajme jen důklad-

nou teoretickou přípravu reformy jediné ústavní instituce s tvorbou české Ústavy, ale vlastně i všech jejích novelizací. Sekundární důležitostí pak je, zda vláda či parlament zpracovaných podkladů při svém politickém rozhodnutí skutečně využijí; přípravné komise však splnily svou roli. Zvláště působivé je opatrné promyšlení správného nastavení pravomocí, složení a legitimacy druhých komor, jež může rovněž sloužit jako obecná inspirace všem ústavním inženýrům.