

# Jak zreformovat Senát?

06.dubna 2004 Zbyněk Klíč

Český Senát neměl nikdy od svého zakotvení v Ústavě jednoduchý život. Negativní zkušenosti s fungováním druhé komory v První republice, či průtahy při jeho zřizování, měly za následek slabší postavení horní sněmovny v českém ústavním systému i v očích veřejnosti. Lze roli Senátu vůbec změnit, aby mohl užitečně plnit svoji funkci? Jakým směrem?

Předně je třeba vymežit kritéria, dle kterých užitečnost druhé komory posuzujeme. Základním požadavkem je smysluplnost funkce, kterou komora v politickém systému plní. Existence druhé komory je nejsrozumitelnější ve federativních zemích, v nichž Senát zastupuje územní celky či národnosti (Belgie). Reprezentace regionů může zdárně fungovat také v unitárních státech (Francie). Příkladem třetího - korporativního - typu je Senát v Irsku, hájící různé sociální skupiny. Nejméně sympatií si v době všeobecné demokratizace zachovává komora konzervativní, jež má za úkol vyvažovat dolní sněmovnu. Do této kategorie náleží český Senát či britská Sněmovna lordů. Britská komora, složená z vážených osobností, je však zvýhodněna tím, že má dlouhou historii a je proto ctěna i jako reprezentantka tradice. Pro české země, bez výrazných zkušeností s bikameralismem (natož pak Senátem aristokracií obsazovaným), tato teze neplatí. Zájmová (reprezentativní) typologie, rozlišující zájmy, které komora zastává, nepřisuzuje českému Senátu žádnou škatulku, což je možná jeho největší problém. V současné pozici Senátu jako všeobecné komory reflexe a legislativní pojistky, se zdají být jeho pravomoci příliš slabé na plnění korektivní funkce. Odpadá tak i poslední možné zdůvodnění užitečnosti druhé komory.

Třetím kritériem dělení druhých komor je vztah k dolní sněmovně. Existuje několik zemí (např. Itálie), či období české historie (1969-1992), kdy si jsou komory rovny, přesto ve státech unitárních (kam patří i ČR) funguje převážně vztah vyváženosti komor s posledním slovem dolní sněmovny. Jde hlavně o případy, kdy druhá komora vyjadřuje vůli teritorií. V případě absence konkrétního zájmu je druhá komora v legislativním procesu znevýhodňována (Velká Británie, ČR).

Posledním způsobem třídění druhých komor je způsob obsazování. V současné době, kdy všeobecně platí postuláty přirozených práv, je v nejméně výhodném postavení komora volená přímo. Je ale třeba zdůraznit, že přímá volba senátorů nevede automaticky k silnému postavení. Příkladem budiž belgický Senát, který, ačkoliv není plně obsazován přímo, sehrává důležitou roli, neboť hájí specifické zájmy regionálních, resp. jazykových komunit.

V případě, že nechceme Senát rušit, připadají v úvahu dva způsoby, jak české druhé komoře dodat váhu. Buď jí můžeme ponechat v roli zákonodárné pojistky (konzervativní komory) a zvýšit jí pravomoci, nebo změnit její charakter ve směru reprezentace regionálních jednotek. Oba dosavadní (neúspěšné) návrhy na změnu Ústavy z let 1999 a 2001, které výrazněji zasahovaly do kompetencí Senátu, zvolily první způsob řešení. Upravovaly několik oblastí: zákonodárnou iniciativu mohla mít i skupina pěti (deseti) senátorů, bylo umožněno prodloužit lhůtu k projednávání zákonů a zavedena povinnost předkládat prezidentem vetovaný zákon oběma komorám. Významný institut představovala i nutnost PS přehlasovat případné dvoutřetinové záporné stanovisko Senátu třípětinovou většinou.

Druhý směr se přiklání k tzv. regionalizaci Senátu, která by měla být provedena nejen v rámci způsobu obsazování, ale také co se kompetencí týče. V případě způsobu naplňování se řeší možnost volby krajskými zastupiteli, dále pak nové vymezení volebních obvodů. V kompetenční rovině jsou nejčastějšími takové návrhy, které zvyšují pravomoc Senátu u zákonů dotýkajících se regionů. V oblasti vztahu k PS by při uchování role komory reflexe bylo zapotřebí Senát vymanit z podřadného stavu do stavu vyváženého, v případě regionalizace mu přisoudit při projednávání některých zákonů

stejnou sílu jako dolní sněmovně, ostatní zákony buď z jeho gesce vyjmout či ponechat rozhodující pravomoci PS.

Postavení Senátu v českém ústavním systému neumožňuje plné využití jeho potenciálu jako druhé komory. Vytvoření českého dvoukomorového systému jakoby vyjadřovalo pořekadlo: „Vlk se nažral a koza zůstala celá“. Máme sice Senát, ale jeho pravomoci mu neumožňují dostatečně plnit své poslání. Nehorujeme tu pro vyrovnání pravomocí s PS, přesto je změna postavení horní komory nevyhnutelná.