

Jan Kysela

**DVOUKOMOROVÉ SYSTÉMY.
TEORIE, HISTORIE A SROVNÁNÍ
DVOUKOMOROVÝCH PARLAMENTŮ**

Eurolex Bohemia. Praha 2004, 630 stran.

Parlamentní zřízení představuje poměrně oblíbený předmět zájmu českých politologů i právníků. Méně pozornosti bylo dosud věnováno studiu bikameralismu, což je o to pozoruhodnější, že již skoro před deseti lety došlo k ustavení, či lépe řečeno obnovení tradiční druhé komory – Senátu – i v České republice. Pokud se přitom náročného úkolu připravit monografii věnovanou rozličným aspektům existence dvoukomorových soustav v zemích příslušejících k západnímu civilizačnímu okruhu ujal právě Jan Kysela, není na tom nic překvapujícího. Právě z jeho pera dosud vzešla celá řada pojednání věnovaných problematice bikameralismu, publikovaných nejčastěji na stránkách časopisu Senát. V témže periodiku se ostatně může zainteresovaný čtenář setkávat pravidelně s příspěvky domácích i zahraničních badatelů k danému tématu. Kyselovu druhou komparativní výhodu pak připomíná Petr Pithart ve své předmluvě ke knize. Autorův pohled na český Senát není pouhým pohledem akademika vzdáleného praktickému uplatnění pojednávaných doktrín, je také náhledem senátního zaměstnance, tedy přímého pozorovatele sledujícího každodenní fungování druhé parlamentní komory v praxi.

Nejnovější monografie Jana Kysely je rozdělena do čtyř logických celků, doplněných přílohami s přehledem funkcionářů prvorepublikového i českého Senátu a nástinem vývoje organizačního členění současné druhé parlamentní komory. Část první se věnuje bikameralismu jako takovému, tedy především vymezení pojmů, funkcionální analýze, typologii druhých komor i vztahům mezi

dvěma parlamentními komorami. Autor se musí pochopitelně vyrovnat s kritikou, která je na adresu druhých komor směřována – nejčastěji s poukazem na zbytečnost či škodlivost (rozuměj ve smyslu brzdy radikálních společenských změn) jejich existence. Cituje přitom trefně i názor Jeana Cluzela, obviňujícího kritiky bikameralismu z hlásání „absolutistické koncepce zastupitelské demokracie“, jejíž odpudivé formy ve svém díle pojednal J. Talmon. V celé práci přitom vyplouvá na povrch solidní autorova znalost domácí i zahraniční literatury, jakkoli se zdá, že výklad typologie druhých komor a ospravedlnění jejich vzniku ve světle dosavadního bádání na sebe ne vždy organicky navazují (srov. vztah obsahu kapitoly druhé, třetí, páté a šesté). Sám autor dospívá k závěru, že základními úlohami druhých komor jsou funkce stabilizační, revizní a reprezentační, kdy je občan reprezentován nejen coby nositel práv (a povinností), leč také jako příslušník určitého společenství. Při rozboru korporativních soustav by pak nebylo od věci přihlédnout i ke klasickému pojednání Voegelinovu (*Der autoritäre Staat*), které v řadě postřehů přesahuje dobovou rakouskou realitu. Je rovněž otázkou, zda zastoupení specifických zájmů (s. 123) lze oddělit od funkčního kritéria (s. 117) existence druhých komor. Po zásluze je však v práci upozorněno na skutečnost, že zatímco 60. léta 20. století byla ve znamení ústupu dvoukomorových soustav, od let osmdesátých spatřujeme spíše opačný trend. Přesto autor upozorňuje na přetrvávající „novozélandské“ riziko, kdy tichá bezkonfliktnost a z ní vzešlá bezvýznamnost druhé komory vedla k jejímu zrušení.

Část druhá je posléze zasvěcena komparaci dvoukomorových parlamentů ve vybraných zemích příslušejících k západnímu civilizačnímu okruhu. Nad tento rámec jsou v práci pojednány pouze vybrané východoevropské státy – Bosna a Hercegovina, Bělorusko a Ruská federace. Takovéto zaměření autorovy pozornosti je ostatně přirozené

– pojednání o dvoukomorových systémech v Latinské Americe či Asii by sice přineslo jistě zpestření celé publikace, na druhé straně platí, že zřízení dvoukomorových parlamentů popř. zavedení parlamentního zřízení vůbec mělo v těchto státech zpravidla podobu importu ze západního světa, jakkoli doprovázeného mnohdy výrazným přizpůsobením domácímu prostředí. S ohledem na tradice bikamerálního a parlamentního zřízení si mimořádnou pozornost jistě zaslouží dvoukomorový systém ve Velké Británii. V souvislosti s tímto výkladem se objevuje též řada otázek terminologické povahy – lze hovořit o kooperaci Koruny, lordů a „obecných“ (s. 172 a 175)? Je na místě označovat Sněmovnu lordů jako komoru notáblů (již na s. 44)? V britském kontextu by také nebylo od věci vymezit kategorie užívaných názvů legislativních aktů (public bills, private bills atd.) a doplnit další literaturu věnovanou Sněmovně lordů. V navýsost zajímavém výkladu věnovaném právě Sněmovně lordů přitom vynikne jistá bezradnost, s níž je v ostrovním království přistupováno k reformě Sněmovny lordů – vzhledem k jejímu efektivnímu fungování je riziko fiaska zamýšlené reformy nemalé.

Za ne zcela oprávněné je pak možno označit kritické hodnocení, s nímž autor přistupuje k současnému složení irského Senátu – zvolený systém jeho obesílání se ukázal být účelným např. v průběhu veřejných diskusí o evropské integraci, které se v Irsku konaly po neúspěšném referendu o Smlouvě z Nice. Smysl existence irského Senátu je v mnoha ohledech zřejmější než je tomu u druhé komory rumunské či dokonce polské, kde zůstaly nenaplněny původní ambice vojvodství doufajících v posílení postavení Senátu jako regionální komory. S ohledem na rozhodovací mechanismy Evropské unie by jistě stálo za zvážení zařadit do knihy také exkurs věnovaný vztahu Evropského parlamentu a Rady ministrů (namísto snahy vtěsnat výklad do poznámky na s. 503).

V třetí části obrací autor svou pozornost k domácímu prostředí. Věnuje se dvoukomorovým soustavám na našem území v minulosti, počínaje pokusy spojenými s rokem 1848 (tedy v první řadě nerealizovanými ustanoveními Pillersdorfovy ústavy) a konče diskusemi nad transformací Federálního shromáždění po roce 1989. Zde vynikne zejména autorova snaha o nezaujaté a věcné hodnocení vývoje a fungování dvoukomorových soustav na našem území včetně seznámení s nerealizovanými reformními plány. Rozšíření výkladu by si však zasloužily partie věnované druhé polovině 19. století. Namísto odkazů na spíše učebnicovou literaturu by bylo přitom vhodné zužitkovat zejména poznatky presentované v relativně nedávno ve Vídni vydaném sedmém svazku (Verfassung und Parlamentarismus) rozsáhlého díla Die Habsburgermonarchie 1848–1918 (editováno H. Rumplerem a P. Urbanitschem).

Část čtvrtá nás přivádí k současnosti – Jan Kysela zde rozebírá postavení Senátu v ústavním systému České republiky, analyzuje jeho působnost, strukturu a vnitřní organizaci. Náležitá pozornost je věnována rovněž proměně rozložení politických sil v druhé parlamentní komoře. Stranou autorova zájmu nemohla pochopitelně zůstat ani diskuse nad reformou Senátu – zdá se však, že žádný z dosud proponovaných záměrů změny složení (a také pravomocí) Senátu nebyl dostatečně přesvědčivý ani zralý k uvedení do praxe. Z celého textu čtvrté části knihy je přitom patrná důkladná znalost prostředí. Autorovi by tak zde bylo možno vytknout spíše nedostatky formální, k jakým můžeme řadit kupříkladu soustředění meritorního výkladu do poznámek na s. 429–430, kde jsme svědky pozoruhodného jevu několika paralelních výkladů.

Ponecháme-li stranou ještě snesitelný výskyt překlepů a někdy poněkud kostrbatou strukturu vět, v nichž se patrně ztrácí i sám autor (s. 91–92), nelze vůči Kyselovu pojednání vznést námitky zásadního charakteru.

Vydáním jeho monografie tak česká právní věda i politologie získaly důstojné pojednání zacelující dosud spíše mezerovitě a útržkovitě analyzovaný prostor. S ohledem na jedinečnou šíři představených poznatků by čtenář mohl vyjádřit politování nad tím, že autor nás v závěrečném shrnutí blíže nezasvětil do vlastního pojetí smyslu dvoukomorového zřízení se zvláštním zřetelem na jeho vyhlídky v českých zemích. Ten, kdo si rozsáhlou knihu opravdu pečlivě přečetl, však ví, že jej Jan Kysela o svůj pohled neošidil. Odpovědi na naskýtající se otázky totiž umně zařadil do jednotlivých kapitol, kde se s nimi lze setkat jako s explicitně formulovanými závěry či diskrétními výpověďmi, skrývajícimi se mezi řádky.

*Jiří Georgiev,
Senát Parlamentu České republiky*

**Věra Stýskalíková, Hubert Smekal
(eds.)**

ZAHRANIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKA VYBRANÝCH ZEMÍ BALKÁNU

Brno: Masarykova univerzita v Brně,
Mezinárodní politologický ústav, 2004,
219 stran.

Skupina pěti studentů doktorandského a bakalářského studia politologie MÚ v Brně sestavila sborník prací s cílem „seznámit širší veřejnost se zahraniční a bezpečnostní politikou vybraných zemí Balkánu“ ve vztahu k albánské otázce (s.10, 214). Pro naplnění tohoto záměru se autoři rozhodli čtenářům představit zahraniční a bezpečnostní politiku pěti vybraných balkánských států (Srbsko a Černá Hora, Makedonie, Albánie, Řecko,

Bulharsko), kterých se albánská otázka bezprostředně dotýká a v nichž existovaly (nebo dosud existují) aspirace „na rozšíření svých hranic (s. 9).“ Autoři se zaměřují zejména na vztahy se sousedy a na zapojování těchto států do spolupráce s relevantními mezinárodními organizacemi (NATO, EU, OSN, OBSE). Dále jsou v jednotlivých kapitolách představeny struktury a vývoj armád a identifikována potenciální ohniska napětí a bezpečnostní rizika. Na závěr jednotlivých textů autoři vyhodnocují potenciální rizika vyplývající z bezpečnostní situace pro region a Českou republiku.

První text od Srdjana Prtiny (s.12–57) je zaměřený na Srbsko a Černou Horu (SČH). Při popisu zahraniční a bezpečnostní politiky Srbska ve vztahu k sousedním republikám bývalé jugoslávské federace se autor věnuje poněkud podrobněji Bosně a Hercegovině. Zvláštní pojednání věnuje S. Prtina zahraniční a bezpečnostní politice Bělehradu v programech relevantních politických stran (Demokratická strana Srbska, Demokratická strana, G17 plus, Demokratická strana socialistů). V rámci této kapitoly je představen též vývoj v Kosovu, Sandžaku a jižním Srbsku. Nechybí ani zmínka o přechodu SČH na konfederativní uspořádání (S-ČH). Opomenuta nezůstala ani problematika korupce.

Domnívám se, že autor článku S. Prtina zvolil správně, když v textu upřednostnil vztahy Srbska s BaH. Považuji též za vhodné, že autor poukázal na problematiku organizovaného zločinu a korupce. Stať o Srbsku je podložena bohatou pramennou základnou, nemalá část zdrojů je přitom primárního charakteru. Na druhé straně mohla být věnována větší pozornost vývoji Jugoslávie před jejím rozpadem i rozporům mezi Srbskem a Černou Horou koncem 90. let.

Druhý text Tomáše Šmída (s. 58–90) věnovaný Makedonii nejdříve ve stručnosti představuje historický vývoj země a rozebírá stanoviska sousedních států na vznik nového nezávislého státu na Balkáně. Nejrozsáhlejší

část textu je zaměřena na vývoj vztahů mezi většinovým makedonským národem a početnou albánskou minoritou v Makedonii. Větší pozornost věnuje autor krizovému roku 2001 a problematice implementace mírových dohod.

Text T. Šmída obsahuje řadu faktických chyb. Chybný je např. údaj o etnické kompozici Albánců v Makedonii, když v kontextu 60. a 70. let autor hovoří o Albáncích jako o čtvrtině obyvatel Makedonie. Ve skutečnosti v roce 1961 představovali Albánci pouze 13% obyvatel svazové republiky. Kvóty 25% albánská menšina poprvé přesáhla až při oficiálním sčítání lidu v listopadu roku 2002. Autor dále uvádí, že ústava samostatné Makedonie „platí s malými obměnami dodnes“ (s. 74), aniž by v této souvislosti zmínil ústavní změny v souvislosti s řecko-makedonským sporem (1992) a zejména výrazné změny samotného charakteru ústavy po reformulování znění preambule a patnácti ústavních článků v rámci implementace Rámcové dohody na podzim 2001. V jedné části textu autor správně píše, že operace Essential Harvest (Hlavní sklizeň) byla zahájena 27. srpna 2001 a ukončena 26. září (s. 69), aby v jiné části textu (s. 81) uvedl, že schválením ústavních změn 16. listopadu 2001 se „otevřela cesta k příchodu vojsk NATO, která zahájila operaci s názvem Hlavní sklizeň.“ Zcela vynechána je problematika dobrovolného sběru zbraní od makedonských občanů, který po přijetí ústavního zákona proběhl. Přeceňován je též reálný vliv albánských extrémistických organizací (ANA, ARI).

Třetí příspěvek Věry Stýskalíkové (s. 91 až 137) se zabývá Albánií. Úvodem autorka představuje zahraniční a bezpečnostní politiku Albánie v období komunismu. Podrobněji je v textu představena zahraniční a bezpečnostní politika Albánie po roce 1997. Podobně jako v kapitole věnované SČH ani zde nechybí představení programů relevantních politických stran, tentokrát s ohledem na albánskou otázku. Jádro textu o Albánii

tvorí komplexní rozbor potenciálu albánské otázky, kde ji autorka představuje v souvislosti s Kosovem, Makedonií a jižním Srbskem. Následují statě o terorismu a islámském fundamentalismu. Delší pojednání je věnováno problematice organizovaného zločinu a korupci.

Analýza Albánie a albánské otázky v textu je velmi komplexní. Autorka navíc představuje i potenciální možnosti řešení. Článek je navíc podložený bohatou pramennou základnou. Škoda jen, že se část textu o Albánii tematicky překrývá s jinými částmi sborníku – to když se autorka zaměřuje spíše na vnitřní politický vývoj v Srbsku nebo Makedonii (s.122–125).

Čtvrtý text Jana Závěšického (s.138–178) představuje Řecko. Tento příspěvek představuje Řecko vyčerpávajícím způsobem v historických souvislostech. Úvodní část je věnována myšlence Velkého Řecka. Dále autor rozebírá vývoj Řecka ve 20. století, kde nechybí zmínky o základních událostech, tj. vzniku „malého Řecka“ po 1. světové válce, občanské válce a vlivu USA. V textu se též objevuje rozbor řecko-tureckého sporu o Kypr a začleňování Řecka do ES. Až poté následuje představení zahraniční politiky Řecka po rozpadu Jugoslávie a aktuální vývoj vztahů se sousedními zeměmi. Text J. Závěšického obsahuje bezpečnostní a zahraničně-politické programové zaměření nejen nejvýznamnějších politických stran v Řecku (Nová demokracie, Pasok, komunisté, Kolice levice a pokroku), ale též mimoparlamentních subjektů.

V této kapitole nejsou opomenuty žádné zásadní zahraničně-politické problémy země ve 20. století. Historické souvislosti – včetně kyperské otázky – poslouží pro základní orientaci v hlavních problémech řecké zahraniční politiky. K textu je připojen vyčerpávající seznam literatury. Vzhledem k tematice sborníku je však zřejmá obsahová „rozkročenost“ textu o Řecku na úkor albánské otázky v historických souvislostech z perspektivy Athén.

Poslední text Daniela Stankova je věnován Bulharsku (s. 179–213). Po krátkém přehledu zahraniční politiky Sofie v době komunismu následuje rozbor zahraniční politiky po roce 1989. Autor zde mj. představuje ideu Velkého Bulharska. Speciální podkapitola je věnována postavení vybraných etnických menšin v Bulharsku (Makedonci, Pomaci, Turci). Následuje problematika terorismu, organizovaného zločinu a korupce.

Originalita textu D. Stankova spočívá právě v představení hlavních etnických menšin žijících v Bulharsku. V části textu zaměřené na historický exkurs (s. 182) D. Stankov zcela opomíjí období jugoslávsko-bulharské spolupráce v letech 1945–48. Nesprávně je v textu uvedeno, že hranice Bulharska byly na Berlínském kongresu v roce 1878 navráceny do „takové podoby, jaké je známe dnes (s. 200).“ Ve skutečnosti v té době k Bulharsku přestala náležet – byť dočasně – i nezávislá autonomní oblast Východní Rumelie.

Závěrem (s. 214–217) obeznamují editoři V. Stýskalíková a H. Smekal na stránkách sborníku čtenáře s nejvýznamnějšími bezpečnostními hrozbami. V otázce budoucnosti Kosova předkládají několik variant možného vývoje albánské otázky na Balkáně, přičemž se přiklánějí spíše k tezi, že Kosovo buď získá nezávislost ve stávajících hranicích anebo zde bude trvalá přítomnost mezinárodního společenství. Dále se editoři knihy zamýšlejí nad riziky rozpadu soustátí SČH a problematikou albánské menšiny v Makedonii. Za důvod ke znepokojení považují též působení albánských extremistických organizací a albánského organizovaného zločinu.

Při hodnocení sborníku jako celku lze namítnout, že pro lepší orientaci by čtenáři posloužila jednotná struktura kapitol u jednotlivých textů. Zatímco analýzu zahraničně-politických programů relevantních politických stran zahrnují pouze některé staťe, postavení menšin je představeno pouze u studie o Bulharsku. To samé lze říci o problematice organizovaného zločinu a korupce. Některé texty

nepostrádají hlubší historický kontext (Řecko, Albánie), jiné však začínají bez jakékoliv návaznosti na historický vývoj, bez jehož pochopení lze jen sotva porozumět současným vztahům na Balkáně. Celému sborníku by též prospělo, kdyby bylo o problematice Kosova pojednáno v samostatné kapitole. V textu (sborníku) je tím pádem opomenuta celá řada problémů – počínaje postoji a programy hlavních politických představitelů a nejvýznamnějších stran Kosova a konče stanoviskem kosovské reprezentace k jugoslávsko-makedonské smlouvě o hranicích z roku 2001. Pro lepší ilustraci a přehlednost chybí ve sborníku mapy potenciálních teritorií Velké Albánie, Velkého Srbska, atp., stejně jako i definice těchto území.

Navzdory výše uvedeným výtkám připojeným k jednotlivým kapitolám lze konstatovat, že autoři sborníku přiblížili čtenáři problematiku albánské otázky v širším regionálním kontextu. Kniha „Zahraníční a bezpečnostní politika vybraných zemí Balkánu“ je tak vhodným vodítkem nejen pro studenty, ale i pro širší čtenářskou veřejnost se zájmem o dění na Balkáně. Jako kladný fakt hodnotím též tu skutečnost, že se autoři nezdráhali zařadit k balkánským zemím i Řecko, které je podle vžitých stereotypů zařazováno spíše do „jihovýchodní Evropy.“ Na závěr tak nezbývá než konstatovat, že editorům sborníku V. Stýskalíkové a H. Smekalovi se v této práci podařilo naplnit jejich záměr, který si vytyčili v samotném úvodu sborníku (s. 11), totiž, že se tento sborník „stane východiskem pro další autory a prvním střípkem v balkánské mozaice zpracované českou a slovenskou politologií.“

*Přemysl Rosůlek, Katedra politologie
a mezinárodních vztahů Fakulty filozofické
Západočeské univerzity v Plzni*