



# Skandinávie

Proměny politiky v severských zemích

MILOŠ BRUNCLÍK, VLASTIMIL HAVLÍK, ANETA PINKOVÁ

 **Wolters Kluwer**  
Česká republika

 **CEVROINSTITUT**  
[ vysoká škola ]

Výnosy ropy spravují dva státní fondy – Státní penzijní fond – globální (*Statens pensjonsfond utland*, SPU, původně Státní ropný fond) a Státní penzijní fond – norský (*Statens pensjonsfond Norge*, SPN), jejichž cílem je rozložení ropného bohatství mezi generacemi. Investice fondů se řídí pravidly určenými ministerstvem financí, které je také vlastníkem fondů. Správou fondů je pověřena Centrální banka.

Správa ropných výnosů představuje jedno z klíčových témat norské politické scény (viz subkapitulu 5.6). S ropou souviselo také několik politických skandálů, například korupční aféra z roku 2003 (údajné nabízení úplatků iránským představitelům) či obvinění z podpory Kaddáfího režimu v Libyi v roce 2007. Naleziště ropy v Severním moři vedla také k dlouhodobému sporu s Ruskem o námořní hranice v Barentsovu a Arktickém moři. Kompromisní dohoda byla uzavřena a ratifikována až v roce 2011 (Ministry of Finance 2011, Ministry of Petroleum and Energy 2010, Norwegian Ministry of Finance 2009, Ryggvik 2010).

V severských zemích měly velký vliv sociálnědemokratické koncepce sociální politiky, které daly vzniknout tzv. státu blahobytu (*välfärd*) (viz subkapitulu 2.2). Ten má své kořeny již v 19. století, řada opatření byla přijata následně i v meziválečné době, ale jeho pilíře byly dobudovány až po druhé světové válce (srov. Nordstrom, 2000, s. 330–333). Rozsah sociálních služeb v tomto regionu v řadě ohledů překračoval standardy sociálních politik v západní Evropě natolik, že dával vzniknout – zvláště ve Švédsku – pocitu jisté nadřazenosti nad ostatními zeměmi. Toto přesvědčení bylo jedním z důvodů, proč zpočátku Švédsko nechtělo participovat na evropském integračním procesu, který byl podle něj produktem „kapitalistické, katolické a konzervativní Evropy“ (Aylott, 1999, s. 68, Trägårdh, 2002, s. 154, Möller, 2004, s. 181, Hancock, 1972, s. 434, Kaniok, 2004, s. 150).

## 1.5 DŮLEŽITÉ ASPEKTY SEVERSKÉ POLITIKY

Již jsme ukázali, že tento region byl v minulosti charakterizován nadvládou Dánska a Švédska nad svými sousedy. Norsko, Finsko a Island nakonec dosáhly nezávislosti, ale zároveň do značné míry „kopírovaly“ politický, soudní a administrativní systém, který fungoval v Dánsku nebo ve Švédsku (viz kapitulu 3). Zjednodušeně lze říci, že za mnohými společnými znaky politických systémů stojí difuze politických institucí. Všechny státy mají dnes jednokomorový parlament, který má dlouhou tradici. Nejstarším parlamentem je islandský *alting*<sup>6</sup> (všeobecný sněm), který byl svolán Vikingy již v roce 930 (Lindkvist, 2008, s. 234, Kadečková, 2009, s. 35). Také na Faerských ostrovech se přibližně v této době etablovalo podobné parlamentní shromáždění.

Všechny státy uplatňují parlamentní formu vlády, avšak Finsko bylo možné od roku 1919 až do doby přijetí ústavních novelizací v 80. a 90. letech a částečně pak až do schválení zcela nové ústavy v roce 1999 považovat za příklad poloprezidentského režimu (srov. Anckar, 1999). Island může být také podle ústavy zařazen do skupiny poloprezidentských režimů, ale protože prezident své pravomoci příliš nevyužívá<sup>7</sup>, převládá praxe parlamentarismu. Státy regionu mají ve svých politických systémech začleněnu také instituci ombudsmana (blíže Svatoň, 2004, s. 192–194, subkapitola 3.7). Samotné slovo pochází z tohoto regionu, ale mezi severskými národy panují spory o to, kde slovo poprvé vzniklo. Ombudsman jako instituce moderních politických systémů – veřejný ochránce práv občanů – se však poprvé etabloval ve Švédsku v roce 1809 (blíže Riksdagens Ombudsmän – JO 2010). Všechny země využívají proporční volební systémy (viz kapitulu 4). Také stranické systémy severských zemí jsou si podobné a úzce souvisí se vznikem tzv.

<sup>6</sup> Přepis názvu islandského parlamentu kolísá. V originále je to *alþingi* či *alþing* (srov. Kadečková, 2009, s. 35). V anglické verzi se používá nejčastěji výraz *althing*.

<sup>7</sup> V roce 2010 a 2011 však prezident významně zasáhl do politického procesu tím, že vetoval zákon (blíže subkapitola 3.8.5).

pětistranického skandinávského modelu, zvláště pokud jde o Dánsko, Norsko a Švédsko (Berglund, Lindström, 1978, blíže kapitola 5). Dnešní stranické systémy jsou daleko komplexnější, velkou roli v nich hrají v posledních letech nové politické strany – například zelené či radikální pravicové populistické strany (srov. Rydgren, 2005, Havlík, 2011, Brunclík, 2011). Skandinávie je také místem, kde vznikl zcela nový typ politických stran – pirátské strany. V roce 2006 byla založena Pirátská strana ve Švédsku (*Piratpartiet*), která se vedle kontroverzních otázek kopírování, autorského a patentového zákona snaží do politické agendy vznášet témata svobody přístupu k informacím, ochranu jednotlivců před zásahy státu, svobodu internetové komunikace aj. Stala se vzorem pro vznik analogických seskupení po celém světě včetně ČR (blíže Brunclík, 2010).

Vedle nejvýraznějších integračních severských organizací – Severské rady a Severské rady ministrů existuje asi 20 jiných oficiálních severských institucí a mnoho dalších neformálních organizací (Norden, 2011, s. 13, k severské spolupráci přehledně Schuster, 2002, a subkapitola 6.3). Seveřané se hlásí k hodnotám demokracie, míru, spolupráce, solidarity, rovnosti, věnují mimořádnou pozornost ochraně životního prostředí a také emancipaci žen.

### Ženy v severské politice

Severské státy se vyznačují oproti jiným zemím vysokým podílem žen v důležitých veřejných funkcích. Není náhodou, že v Evropě získaly ženy volební právo nejdříve ve Finsku v roce 1906. Od roku 1945, kdy se procento žen v národních parlamentech pohybovalo pod 10 %, stoupl tento podíl na zhruba 30 % kolem roku 1985 (blíže Dahlerup, 1998, s. 281) a na dnešních zhruba 40 %. Ve Švédsku dosahuje tento podíl asi 46 %, v ostatních zemích se tento podíl pohybuje kolem 40% hranice (Norden, 2010, s. 12, obecně k tématu Braun, 2008, Niskanen, et al., 2011). Níže uvádíme příklady žen ve významných ústavních a politických funkcích.

### Švédsko

Princezna Victorie – následnice trůnu  
 Anna Lindh – sociálnědemokratická ministryně zahraničí (1998–2003)  
 Gudrun Schyman – předsedkyně Levicové strany (1993–2003)  
 Mona Sahlin – předsedkyně sociálních demokratů (2007–2010)  
 Maud Olofsson – ministryně hospodářství (od 2006) a předsedkyně Strany středu (od 2001)  
 Maria Wetterstrand – spolupředsedkyně Strany zelených (2002–2011)  
 Anna Troberg – předsedkyně Pirátské strany (od 2011)

### Dánsko

Margrethe (Markéta) II. – královna (od 1972)  
 Helle Thorning-Schmidt – předsedkyně sociálních demokratů (od 2007) a premiérka (od 2011)  
 Margrethe Vestager – předsedkyně radikálních liberálů (1993–1997)  
 Pia Kjaersgaard – předsedkyně Dánské lidové strany (od 1995)

### Norsko

Gro Harlem Brundlandt – trojnásobná premiérka (1981, 1986–1990 a 1990–1996)  
 Siv Jensen – předsedkyně Pokrokové strany (od 2006)  
 Trine Grande – předsedkyně strany *Venstre* (od 2010)  
 Erna Solberg – předsedkyně strany *Høyre* (od 2004)  
 Åslaug Haga – předsedkyně Strany středu (2003–2008)  
 Liv Navarsete – předsedkyně Strany středu (od 2008)  
 Kristin Halvorsen – předsedkyně Levicové socialistické strany (od roku 1997)

### Finsko

Tarja Halonen – prezidentka Finska (od 2000)  
 Mari Kiviniemi – premiérka (2010–2011) a předsedkyně Strany středu

Jutta Urpilainen – předsedkyně sociálních demokratů (od 2008)

Anni Sinnemäki – předsedkyně Zelené ligy (od 2009)

Päivi Räsänen – předsedkyně křesťanských demokratů (od 2004)

#### Island

Vigdís Finnbogadóttir – první zvolená prezidentka na světě (1980–1996)

Jóhanna Sigurðardóttir – sociálnědemokratická premiérka (od 2009)

#### Ålandské ostrovy

Viveka Eriksson – předsedkyně ålandské vlády (od 2007)

#### Faerské ostrovy

Sólja í Ólavsstovu – parlamentní ombudsman (od 2006)

#### Grónsko

Ruth Heilmann – předsedkyně parlamentu (2008–2009)

Dále je třeba poukázat na dva obecnější fenomény, které mohou napomoci chápání fungování severské politiky: princip otevřenosti a svobodného přístupu k informacím a konsenzualita.

#### Princip otevřenosti a svobodného přístupu k informacím (švédsky *offentlighetsprincipen*)

Důležitým aspektem fungování politických systémů (včetně veřejné správy) severských zemí je princip otevřenosti a svobodného přístupu k informacím veřejných institucí. Tento princip vychází z předpokladu nutnosti prevence zneužití moci a kontroly rozhodování veřejných institucí, které by mělo být maximálně transparentní. Ve Švédsku je tento princip vyjádřen v ústavním dokumentu (zákon o svobodě tisku), který má své počátky již v roce 1766 (Tryckfrihetsförordningen, 1949). Podle

kap. 2 tohoto dokumentu má každý občan právo na svobodný přístup k dokumentům veřejných orgánů. Tento ústavní dokument pouze taxativním způsobem vymezuje výjimky z tohoto principu, kam mimo jiné spadají otázky bezpečnosti země, centrální fiskální a měnové záležitosti, problematika prevence a potírání zločinu apod. (srov. též Regeringen, 2011). Analogicky čl. 12 ústavy Finska stanovuje, že všechny dokumenty veřejných institucí jsou veřejné, pokud příslušný zákon nestanoví jinak (srov. též čl. 100 ústavy Norska, Act No. 572, 19 z roku 1985 v Dánsku a Act No. 50 z roku 1996 na Islandu). Tento princip mimo jiné působí jako prevence korupce a na severské země nelze zcela vztahovat argument o souvislosti mezi rozsahem veřejného sektoru a mírou korupce.

Severské země (zvláště Švédsko, Dánsko a Norsko) jsou charakterizovány konsenzuálním stylem politiky (např. Elder, Thomas, Arter, 1982, Arter, 1999), který čerpá své zdroje nejen ze specifického uspořádání politických institucí, ale i z podoby politické kultury.

Pokud jde o politickou kulturu, dlouhá a nepřerušovaná tradice demokratického státu a jeho schopnost reagovat na požadavky společnosti vedou k relativně vysoké míře legitimacy politických institucí severských zemí, které jsou navíc kulturně homogenními státy. Společnosti všech severských zemí se štěpily primárně podle socioekonomické konfliktní linie. Až na menší výjimky v žádné zemi dnes nenajdeme výrazné jazykově, nábožensky či etnicky definované skupiny, které by relativně přehlednou strukturu konfliktních linií problematizovaly (viz kapitolu 5).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Ve Finsku existuje významná švédská menšina reprezentovaná Švédskou lidovou stranou (*Svenska Folkpartiet*), která plnila ve Finsku státopornou roli. V Dánsku existuje malá německá menšina, která byla dokonce v letech 1920–1939 a pak 1953–1964 reprezentována ve *folketingu* prostřednictvím jednoho poslance Šlesvické strany (*Slesvigsk Parti*) (srov. Berglund, Lindström, 1978, s. 19). V Norsku lze sledovat stále patrné napětí centrum–periferie (bližší kapitola 5).

V institucionální rovině zavedly předpoklady pro konsenzuální demokracii ústavní změny zakotvující parlamentní formu vlády (viz kapitolu 3), univerzální volební právo a proporční volební systémy (viz kapitolu 4). Tlak na dosahování konsenzu spočívá i v rigiditě ústav, které mohou být změněny prakticky jen po celospolečenské dohodě (viz kapitolu 3).

Ústavní a kulturně-politické aspekty konsenzuální demokracie se v severských zemích projevovaly i v rovině stranických systémů, charakterizovaných (s výjimkami některých období či událostí) relativně nízkou mírou polarizace (blíže kapitola 5). Navzdory své počáteční radikální rétorice (zvl. norské sociální demokracie) byly severské sociálnědemokratické strany ve svém praktickém počínání poté, co se ujaly moci, relativně umírněné a reformisticky orientované. Jejich nástup k moci nevedl k trvalejší radikalizaci severských společností (srov. Elder, Thomas, Arter, 1982, s. 10). Projevem konsenzu mohou být například menšinové vlády ve Švédsku, Dánsku a Norsku, které si však takřka vždy dokázaly zajistit alespoň v klíčových otázkách podporu ostatních levicových či středopravicových stran a stát se poměrně efektivními kabinetem. Ve Finsku lze zase poukázat na časté nadměrné koalice (*surplus coalitions*) (viz kapitolu 5). Obecně lze říci, že klíčové reformy jsou v severských zemích schvalovány na základě širšího konsenzu, nikoli jen na základě momentální převahy daného politického tábora (srov. Einhorn, Logue, 1988, s. 193). Konsenzuální styl politiky se v neposlední řadě projevuje i v systému zprostředkování zájmů, který klade důraz na vytváření institucionalizovaných platforem relevantních společenských skupin a státních institucí, které se společně podílejí na tvorbě veřejné vůle (blíže kapitola 2).

### Prohibice ve Skandinávii

Severské země se také tradičně potýkají s otázkou alkoholu, resp. mírou restrikcí obchodu s alkoholem. Tato otázka se stala důležitým politickým tématem. Zhruba od roku 1900 lze

v regionu sledovat aktivity hnutí propagujících abstinenci. Ve všech zemích s výjimkou Dánska se dokonce k otázce alkoholové prohibice konala referenda: Island (1908 a 1933), Švédsko (1922), Norsko (1919 a 1926) a Finsko (1931). V současné době tyto státy podrobují konzumaci a prodej alkoholu přísné regulaci (srov. Kurzer, 1998). Opět s výjimkou Dánska všude existují státní monopoly na prodej alkoholu. První z nich – *Vinnmonopolet* – vznikl v Norsku v roce 1922. Následovalo Finsko (*Alko* v roce 1932), Švédsko (*Systembolaget* v roce 1955) a Island (*Vínbúð* v roce 1961). Cílem těchto státních monopolů je v zájmu sociální odpovědnosti vyloučit privátní zisk z prodeje alkoholu a chránit zdraví společnosti před negativními stránkami konzumace alkoholu (srov. *Vinmonopolet*, 2011).

Čtenář by neměl podlehnout dojmu, že mezi severskými zeměmi nenajdeme větší rozdíly. Naopak, v mnoha ohledech lze vyzorovat řadu pozoruhodně odlišných rysů. Z hlediska vnitropolitického ústavního uspořádání je formálně nejdůležitější odlišující proměnnou státní zřízení. Zatímco Dánsko, Norsko a Švédsko jsou parlamentními monarchiemi, Finsko a Island jsou republikami s přímo volenými prezidenty. I stranické systémy severských zemí jsou dnes odlišné (blíže Aylott, 2011). Stranické systémy Finska a Islandu (srov. Kristjánsson, 1979, s. 32) se od skandinávského modelu odlišují nejvíce, například historicky slabší pozicí sociálnědemokratické strany, jinou podobou nesocialistického stranicko-politického tábora či převažujícími většinovými vládami (Arter, 1999b, s. 70 an, Arter, 2006a, s. 86 an, Kopeček, 2005e, s. 177 a 243, Gustafsson 2007, s. 297, Bergman, Strøm, 2011, s. 50–51).

Rozdíly lze vysledovat i v zahraniční politice severských zemí a v jejich pozicích v mezinárodní politice (viz kapitolu 6, srov. Hansen, Wæver, 2002). Geopoliticky se region setkával s mocenskými ambicemi Ruska a také Německa. Soudobou zahraniční politikou do značné míry předurčily zkušenosti jednotlivých zemí s druhou světovou válkou a její výsledky (srov. Schuster, 2002, s. 4). Norsko a Dánsko byly v roce 1940

napadeny a obsazeny Německem. Vstup obou zemí do NATO v roce 1949 byl proto logickou volbou. Stejně tak učinil Island, který postrádal vlastní obranné síly (blíže Košťál, 2004). Finsko bylo ve válce se Sovětským svazem v roce 1939–1940 a 1941–1944 poraženo a jeho zahraniční politika se od té doby až do konce studené války podřizovala zájmům SSSR (Polvinen, 1986, Jutikkala, Pirinen, 2006, s. 262 an). Výsledkem finské kolize se SSSR se stala zvláštní podoba neutrality, která již dnes sice není oficiální doktrínou současné finské zahraniční politiky, ale relikt neutrality jsou ve finské zahraniční politice i finském veřejném mínění patrné dodnes (Jireš, 2009).

Švédsku se na rozdíl od jeho sousedů doktrína neutrality v mezinárodních vztazích vyplatila a Švédsko si tuto koncepci zachovalo i po roce 1945 (Gustavsson, 1998, s. 72 an). Charakter studené války, ale i další faktory (sociální, politické, ekonomické) spoluurčovaly vztah severských zemí také k evropskému integračnímu procesu. Prvním státem, který vstoupil do Evropské unie (tehdy ještě ES), bylo Dánsko v roce 1973 (Petersen, Elklit, 1973). Dánsko je tak zatím jediným severským státem, který je současně členem NATO i EU. Švédsko a Finsko jsou členem EU od roku 1995. Finsko je jedinou severskou zemí, jejíž měnou je euro (blíže Dürr, Marek, 2003a, Dürr, Marek, 2003b). Island a Norsko, kde občané dvakrát (1972 a 1994) zamítli členství své země v EU, zůstávají mimo Evropskou unii. Tento stav ale nemusí být konečný, protože Island v roce 2009 požádal o členství v EU. Zcela specifické je postavení Faerských ostrovů, kterým vysoká míra autonomie umožnila, aby se na rozdíl od Dánska v roce 1973 členství v ES/EU vyhnuly. Grónsko získalo podobnou míru autonomie až v roce 1979. Tento status pak Grónsku dovolil, aby jako první „země“ na základě referenda z roku 1982 z ES k 1. únoru 1985 vystoupila (Nauclér, 2005, s. 107). Ålandské ostrovy jsou součástí EU, mají však v rámci EU specifické postavení a získaly některé výjimky z unijních práv (viz subkapitulu 6.2.1).

## 2

# SYSTÉMY ZPROSTŘEDKOVÁNÍ ZÁJMŮ A SOCIÁLNÍ STÁT

## 2.1 KORPORATIVISMUS

Vytvoření a udržení funkčního systému zprostředkování zájmů patří mezi základní předpoklady fungování demokracie. Zájmové skupiny a šířeji definovaná sociální hnutí představují vedle politických stran a médií hlavní kanály komunikace mezi společnostmi a politickým systémem a poskytují jednotlivým skupinám ve společnosti možnost formulovat, zveřejňovat a prosazovat své požadavky vůči politickému systému. Jako takové představují významné aktéry politického procesu a jejich počet, charakter, fungování a role, kterou v dané zemi hrají, ovlivňují podobu politického systému. Pozice, kterou zájmové skupiny, resp. především organizace zaměstnavatelů a zaměstnanců, zaujímají ve skandinávských státech, patří mezi charakteristické rysy severských politických systémů. Pro skandinávské země byl po dlouhá desetiletí typický (neo) korporativistický systém zprostředkování zájmů. Modelovým příkladem skandinávského korporativismu po dlouhá desetiletí bylo Švédsko, v němž ovšem také korporativistický systém zprostředkování zájmů v posledních desetiletích zaznamenal nejdramatičtější vývoj. Protože rozsah této kapitoly neumožňuje detailnější analýzu všech pěti systémů, je zde největší prostor věnován právě Švédsku jako modelovému příkladu skandinávského korporativismu.

Korporativismus není teorií v pravém slova smyslu, ale spíše termínem popisujícím poměrně široce pojatý model zprostředkování zájmů. Klasickou definici korporativismu představil v roce 1979 Phillippe C. Schmitter, který se

primárně zasloužil o obnovení odborného zájmu o korporativismus v 80. letech 20. století. Korporativismus definoval jako „... systém reprezentace zájmů, jehož základní jednotky jsou organizovány v omezeném počtu povinných, nesoutěživých, hierarchicky strukturovaných a funkčně diferenciovaných kategorií, uznávaných či povolených (ne-li vytvářených) státem, které mají cílený monopol reprezentace ve svých oblastech působení výměnou za určitou míru kontroly nad výběrem vůdců a artikulací požadavků a podpor“ (Schmitter, 1979, s. 13).

Korporativismus ve Schmitterově pojetí v žádném reálném politickém systému nenacházíme, protože například monopol reprezentace zájmů v každé z oblastí společenského a ekonomického života je v současných demokratických politických systémech jen stěží představitelný. Systémy zájmových skupin v jednotlivých zemích se tomuto modelu mohou pouze více či méně přibližovat. Korporativismus jako teoretický koncept je dostatečně rozpracován v zahraniční (srov. Crouch, Streeck, 2006, Molina, Rhodes, 2002) i české odborné literatuře (srov. Fiala, Mareš, 2003, Valterová, 2009, Říchová, 2000). Pro účely této kapitoly nám tedy postačí jednoduchá definice korporativistického politického systému jako systému, v němž: 1. převládá hierarchická struktura organizace (tematicky příbuzné organizace se sdružují do zastřešujících organizací), 2. zájmové skupiny, především zástupci zaměstnavatelů a zaměstnanců, jsou pomocí institucionálních mechanismů zapojeny do tvorby a implementace veřejné politiky, 3. mezi zájmovými skupinami převažuje spolupráce nad konkurencí.

Pro korporativistické modely je dále typická určitá míra „depolitizace politiky“: Snaha o dosažení kompromisu nutně vede k otupění ideologických postojů a k pragmatickému přístupu k řešeným problémům. To je také důvod, proč se s korporativistickými rysy častěji setkáváme u malých zemí s malou a vzájemně propojenou politickou elitou, kde personalizované vztahy usnadňují dosahování kompromisu. Malé státy disponující malou byrokracií jsou navíc více závislé na expertize a zdrojích zájmových skupin, protože nemají kapacity ani

prostředky k získání dostatečného množství vlastních expertních informací (Arter, 1999b, s. 149).

### Slovníček termínů

*Kolektivní vyjednávání* – vyjednávání mezi sociálními partnery vedoucí k uzavření kolektivní dohody

*Sociální dialog* – vyjednávání mezi sociálními partnery, tematicky širší než kolektivní vyjednávání

*Sociální partneři* – strany sociálního dialogu, odborové svazy a organizace zaměstnavatelů

*Odborová centrála* – zastřešující odborová organizace sdružující kolektivní členy, kterými jsou jednotlivé odborové svazy

*Bipartitní jednání* – dvoustranná jednání, nejčastěji mezi odborovými svazy a organizacemi zaměstnavatelů

*Tripartitní jednání, tripartita* – trojstranná jednání, nejčastěji mezi odborovými svazy, organizacemi zaměstnavatelů a vládou

*Policy concertation* – spoluúčast zájmových skupin na vytváření veřejné politiky

*Formativní moment* – zlomová událost vedoucí k rozvoji korporativismu (či jiného systému)

### 2.1.1 KORPORATIVISMUS VE ŠVÉDSKU

Švédsko po dlouhou dobu představovalo prototyp úspěšného korporativistického státu. Vznik korporativismu je většinou datován do poloviny 30. let 20. století. Někteří autoři (např. Lewin, 1994) ale původ korporativismu hledají už v prvních třech desetiletích 20. století v období bouřlivých konfliktů mezi zaměstnavateli a pracujícími, provázených jednáními mezi vrcholnými představiteli odborů a zaměstnavatelů. Tato jednání se stala základem pozdější institucionalizované spolupráce mezi zástupci obou hlavních socioekonomických skupin. Symbolickým momentem vzniku korporativismu se stal rok 1933,

kdy došlo k uzavření tzv. rudo-zelené aliance mezi sociálními demokraty a Agrární stranou (Bf), následované v roce 1938 v Saltsjöbadenu dohodou mezi Švédskou konfederací zaměstnavatelů (*Svenska Arbetsgivareföreningen*, SAF) a Švédskou konfederací odborových svazů (*Landsorganisationen*, LO)<sup>9</sup> o podobě kolektivního vyjednávání a o kompromisním řešení budoucích konfliktů. Díky Saltsjöbadenské dohodě a demonstrované schopnosti vzájemné domluvy si zaměstnavatelé i odbory zachovali plnou autonomii a vyhnuli se regulaci sociálního dialogu ze strany státu. Dohody z roku 1933 a 1938 pak určily pravidla hry švédského politického systému pro několik dalších desetiletí (detailně viz Katzenstein, 1985, Rothstein, 1992). Z pohledu zájmových organizací to znamenalo zapojení do rozhodování o veřejné politice, čímž nejen získaly podíl na moci, ale také odpovědnost za podobu a implementaci výsledné politiky.

Pravidelné konzultace mezi sociálnědemokratickou vládou, odbory a zaměstnavateli po druhé světové válce ještě získaly na významu. Obzvláště silné byly tyto konzultace v 50. a 60. letech během vlády Tage Erlandera v období nazývaném Harpsundská demokracie (*Harpsunds Demokrati*). Termín je odvozen od letního sídla premiéra, zámečku Harpsund, nacházejícího se jihozápadně od Stockholmu, kde byla při neformálních tripartitních jednáních činěna klíčová rozhodnutí domácí i zahraniční politiky (srov. Ainsworth, 2002).

Klasický švédský korporativismus druhé poloviny 20. století nepředstavoval jen politický, ale i makroekonomický model. Oficiálním základem ekonomické politiky švédské sociální demokracie se stal tzv. Rehn-Meidnerův model, podle nějž lze kombinací striktní fiskální disciplíny, mzdové solidarity a aktivní politiky státu dosáhnout čtyř hlavních cílů ekonomické politiky: nízké inflace, nízké nezaměstnanosti, rovného příjmu a velkého ekonomického růstu (Erixon, 2010, s. 1–17, Esping-Andersen, 1990, s. 162–190). Zapojení zájmových skupin do

<sup>9</sup> V roce 2009 ztroskotaly pokusy o vyjednání nové dohody, jejímž cílem bylo mimo jiné minimalizovat zásahy státu do oblastí tradičně regulovaných bipartitním jednáním zaměstnavatelů a odborových svazů (*The Local: Sweden's News in English* 2009).

rozhodování zajišťovalo politické předpoklady a veřejnou podporu pro implementaci Rehn-Meidnerova modelu (Marshall, 1996, s. 834).

Bez souhlasu odborů a zaměstnavatelů nebylo možné prosadit mzdovou politiku založenou na solidaritě. Centralizované kolektivní vyjednávání na jedné straně zajišťovalo zaměstnancům dobré pracovní a mzdové podmínky, na druhou stranu udržovalo sociální smír (takže zaměstnavatelé nebyli poškozováni stávkami) a umírněné mzdové požadavky. Ochota odborů regulovat mzdové požadavky vyplývala z přesvědčení, že mírné omezení růstu mezd předejde inflaci a umožní celkový ekonomický rozvoj, který bude v konečném důsledku prospěšný i pro jejich členy. Stanovování mzdových tarifů na centrální úrovni tak na jednu stranu umožňovalo rozvoj silných společností, které nebyly vystaveny tlaku na zvyšování mezd neutralizujících stoupající zisky (Marshall, 1996, s. 845–847, Esping-Andersen, 1990, s. 178–186). Ekonomicky slabé společnosti naopak nebyly schopné dohodnuté mzdy vyplácet, kolektivní vyjednávání tedy vedlo k odstranění neefektivních společností z ekonomického prostoru (srov. Lindvall, Sebring, 2005, Meidner, 1993).

Systém kolektivního vyjednávání byl doplněn aktivní politikou státu v rámci pracovního trhu (rekvalifikační kurzy, podpora pracovní mobility, mzdové dotace pro znevýhodněné pracující atd.) (srov. Marshall, 1996, Meidner, 1993). Institucionální základ celého systému tvořila řada tripartitních či vícestranných komisí, do nichž byly kromě představitelů exekutivy zapojeny právě zájmové skupiny. Švédský systém výborů byl výjimečný tím, že zájmovým skupinám poskytl nejen vysoce institucionalizovanou, ale také velice transparentní roli v tvorbě veřejné politiky (Arter, 2006a, s. 116). Oproti jiným korporativistickým modelům (typicky v Rakousku, s výhradami v Nizozemsku) nebyl švédský a obecně skandinávský korporativismus prostředkem hledání rovnováhy v segmentované společnosti, ale naopak výsledkem a projevem politické hegemonie vysoce organizovaného odborového a agrárního hnutí (Einhorn, Logue, 2003, s. 336).



Celý systém vycházel ze základního předpokladu, a to schopnosti vrcholných zaměstnavatelských a odborových organizací přesvědčit své členy o výhodnosti dosažených kompromisů. Ze strany zaměstnavatelů byla tato ochota dána ekonomickým úspěchem, který Rehn-Maidnerův model během několika desetiletí zaznamenával. Akceptaci kompromisu ze strany pracujících podporovalo výsadní postavení, které mezi pracujícími a v celé švédské společnosti hrála LO. Až do 80. let 20. století LO jednoznačně dominovala odborové reprezentaci ve Švédsku a byla úzce propojena se SAP (viz rámeček), která naopak dominovala stranickému systému.

### Vztah SAP a LO

LO byla v roce 1898 založena členy SAP, vzniklé o devět let předtím (1889). Blízký vztah mezi odborovou centrálou a politickou stranou byl manifestován „dobrovolnou“ formou kolektivního členství. Členové LO tvořili základ členské základny SAP: ještě v polovině 80. let bylo 40 % členů LO prostřednictvím svých základních organizací členy SAP a tento typ členství představoval více než 2/3 členské základny SAP (srov. Hecló, Madsen, 1987). Prezident LO byl z titulu své funkce členem sedmičlenného výkonného výboru SAP, obě organizace byly propojeny i na regionální a komunální úrovni. Mezi lety 1932 a 1976 byla přibližně polovina členů vlády představiteli odborů sdružených v LO. LO se také významně podílela na financování SAP: v roce 1945 pocházelo ze zdrojů LO 90 % příjmů strany (v roce 1998 už ovšem jen asi 5 %) (Clement, 1994, s. 99–101).

Spolupráce byla po dlouhou dobu oboustranně výhodná: LO prostřednictvím úzkého vztahu s dominantní SAP získávala privilegovaný přístup k rozhodování. SAP naopak od odborové centrály získávala nejen členy, ale i finance a expertní informace. V 70. letech ovšem nevýhody úzké spolupráce začaly převažovat nad výhodami. SAP v roce 1976 po 44 letech prohrála volby a LO po dlouhé době poprvé stála před situací,

kdy jí blízké vztahy se SAP byly na škodu ve vztahu k vládě. Vzrůstající vliv TCO a SACO, mimo jiné kritizujících úzké propojení LO a SAP, vedl k celkové radikalizaci odborového hnutí. Zvyšující se požadavky LO se zase stávaly problémem pro sociální demokracii. Tato situace vedla až ke zrušení institutu kolektivního členství v roce 1987. I přes oslabení a zrušení většiny institucionálních vazeb mezi stranou a odborovou centrálou zůstává i nadále mezi SAP a LO úzký vztah a přetrvávající spolupráce na tvorbě strategických dokumentů (srov. Upchurch, Taylor, Mathers, 2009). Srovnatelný vztah mezi hlavní odborovou centrálou a sociální demokracií nacházíme ve 20. století i v Norsku a ve slabší podobě i Dánsku a Finsku (srov. Allern, Aylott, Christiansen, 2007, Allern, Aylott, Christiansen, 2010, Widfeldt, 2001).

S koncem 70. let postupně nastává i konec klasického korporativismu ve Švédsku. Postupná dezintegrace jednoho z nejcentralizovanějších a nejpropracovanějších systémů kolektivního vyjednávání s vysokou mírou zapojení zájmových skupin do tvorby veřejné politiky měla několik vzájemně souvisejících příčin.

Ekonomické tlaky: s měnící se světovou ekonomikou klesala ochota zaměstnavatelů participovat na celém systému. Z velkých švédských společností, tvořících základ ekonomiky země, se staly nadnárodní společnosti stále více investující v zahraničí. Snaha o větší zisky a nižší mzdové náklady, zhoršující se ekonomická situace a na švédské poměry vyhrcované vztahy s odborovým hnutím vedly ke stále kritičtějším přístupům zaměstnavatelů k existujícímu modelu a systém kolektivního vyjednávání (z něž v minulosti společnosti profitovaly) byl stále více vnímán jako neúnosné omezení (srov. Blyth, 2001). Ekonomické tlaky na systém ještě zesílily v průběhu ekonomické krize první poloviny 90. let, kdy švédská ekonomika zažila nejhorší recesi od světové krize v 30. letech. Zaměstnavatelé spolu se stranami pravého středu úspěšně využili zhoršené socioekonomické situace k útoku na korporativistické

instituce a prosazení decentralizace kolektivního vyjednávání (Vergunst, 2004, s. 194–197).

Kolaps politiky mzdové solidarity a dezintegrace konsenzu v rámci odborového hnutí: přestože LO dodnes představuje jednoznačně nejsilnější odborovou centrálu ve Švédsku, již zdaleka není dominantní odborovou centrálou. Od druhé poloviny 70. let výrazně vzrostl význam dvou dalších centrál, Švédské konfederace kvalifikovaných zaměstnanců (*Tjänstemännens Centralorganisation*, TCO) a Švédské konfederace profesních asociací (*Sveriges Akademikers Centralorganisation*, SACO). Zatímco v roce 1950 dosahoval počet členů LO téměř pětinásobek členské základny TCO, v roce 1990 se již jednalo jen o méně než dvojnásobek (Clement, 1994, s. 99–101, Marshall, 1996, s. 847–849). Změna i v tomto případě souvisela s měnící se podobou švédské ekonomiky, konkrétně narůstajícím významem pracovníků služeb, administrativy a kvalifikovaných profesí: LO totiž byla tradičním odborovým svazem sdružujícím převážně dělnické profese (tzv. *blue-collar union*), TCO a SACO sdružovaly kvalifikované pracovníky, úředníky a zaměstnance terciálního sektoru (tzv. *white-collar union*). S rostoucím významem dvou menších odborových centrál docházelo mezi jednotlivými organizacemi ke stále silnějším bojům o členy. Nutnost dokázat potenciálním členům výhodnost odborového členství vedla k radikalizaci požadavků odborů. Snaha zajistit svým členům co nejlepší mzdové a pracovní podmínky bez ohledu na důsledky pro ekonomiku a společnost, znamenala definitivní kolaps mzdové solidarity (srov. Mahon, 2011, Marshall, 1996, Delson, van Veen, 1992, Jochem, 2003, s. 123–124). Radikalizace odborového hnutí a jeho snaha o získání většího vlivu na rozhodování navíc zhoršovala vztahy se zaměstnavateli, kteří byli stále méně ochotni participovat na korporativistickém procesu rozhodování (srov. Vergunst, 2004, s. 196–197). Vrcholem byla krátkodobě úspěšná snaha LO o vytvoření odborovými svazy kontrolovaných zaměstnaneckých fondů (*löntagarfonder*), do nichž by plynula část zisků společností a jejich cílem bylo redistribuovat tyto zisky mezi zaměstnance (blíže např. Engelen, 2004, George, 1993). Tento projekt byl jedním z posledních impulzů k radikálnímu

rozhodnutí největší zaměstnavatelské konfederace ukončit participaci na tripartitním vyjednávání (Lewin, 1994, s. 72–73, Einhorn, Logue, 2003, s. 282–283, podrobně k postojům zaměstnavatelů v tomto období viz Johansson, 2003).

Politické změny v rámci Švédska: rozvoj korporativismu byl spojen s dominantní pozicí sociální demokracie ve stranickém systému. Pravicové vlády (1976–1981, 1991–1994, od 2006) byly mnohem méně nakloněny principům, na nichž byl ekonomický i politický systém korporativismu založený (Jochem, 2003, s. 123–124). Svou roli hrála i ideologická polarizace švédské politiky započatá v 70. letech, která byla těžko slučitelná s centrální myšlenkou korporativismu – kompromisu a konsenzu i za cenu značných ústupků (viz též subkapitola 5.5).

Tlak na změnu zavedeného modelu, manifestovaný také zhoršujícími se vztahy mezi SAF a oproti minulosti více radikálními odborovými centrály, přinesl v průběhu 80. let dílčí výsledky v podobě decentralizace a postupné dezintegrace systému. Jejich vrcholem byl únor 1991, kdy největší asociace zaměstnavatelů, Švédská konfederace zaměstnavatelů, opustila téměř všechny státní agentury a poradní výbory, jejichž byla členem<sup>10</sup>. Předseda SAF tento dramatický krok zdůvodnil mimo jiné tím, že „korporativismus zabraňuje změně, inovaci a nezbytné ekonomické reorientaci Švédska“ (Blom-Hansen, 2000, s. 158). Pravostředová Bildtova vláda následně z poradních výborů státních agentur odvolala zástupce všech ostatních nevládních organizací a nahradila je státními úředníky, čímž stvrdila rozpad klasického korporativistického systému ve Švédsku.

Ke konci 90. let došlo k znovuoobnovení tripartitních konzultací a kolektivního vyjednávání, nicméně v podstatně slabší a decentralizované podobě: korporativistické vzorce se zachovaly primárně na lokální úrovni. Na národní úrovni sice stále

<sup>10</sup> Tento krok nebyl zcela překvapivý – již v roce 1985 SAF vydala doporučení ke zrušení účasti zájmových skupin na rozhodování výborů vládních agentur (Johansson, 2003, s. 308).

probíhají konzultace mezi vládou a významnými organizacemi, ovšem většinou neformálně, mimo institucionální platformy (srov. Lindvall, Sebring, 2005). Zatímco po většinu 20. století představovalo Švédsko nejvíce korporativistický politický systém mezi skandinávskými zeměmi, v současnosti většina autorů hovoří o úpadku korporativismu ve Švédsku (srov. Jochem, 2003, s. 129–134, Marshall, 1996, Lindvall, Sebring, 2005, Anthonsen, Lindvall, Schmidt-Hansen, 2010, přehled dalších zdrojů Blom-Hansen, 2000, s. 168). Zájmové skupiny jsou na národní úrovni do rozhodování zapojeny především neformálními cestami a stát, resp. vláda naopak jen zřídka zasahuje do kolektivního vyjednávání a sociálního dialogu. Ve srovnání s většinou (nejen) evropských států ovšem Švédsko stále vykazuje vysokou míru *policy concertation* (srov. Pestoff, 2002), byť ne nutně prostřednictvím tradičních korporativistických mechanismů. Někteří autoři tak (např. Hermansson, 1997, Siaroff, 1999) i po roce 1991 hovoří o existenci silného korporativismu ve Švédsku. Rozdílné interpretace vývoje posledních desetiletí lze ovšem do značné míry vysvětlit absencí univerzálně přijímané definice korporativismu, jehož konceptualizace se mezi jednotlivými autory značně liší.

Kromě tří již zmiňovaných odborových centrál patří mezi sociální partnery také tři organizace zastupující zaměstnavatele: největší z nich je Konfederace švédských společností (*Svenskt Näringsliv*, SN), která vznikla v roce 2001 spojením SAF a Federace švédského průmyslu. Reprezentaci zaměstnavatelů doplňuje Švédská asociace obcí a regionů (*Sveriges Kommuner och landsting*, SKL) a Švédská agentura vládních zaměstnavatelů (*Arbetsgivarverket*), státní agentura reprezentující stát v kolektivním vyjednávání.

### 2.1.2 KORPORATIVISMUS V DÁNSKU

Formativním momentem dánského korporativismu byl tzv. zářijový kompromis z roku 1899 mezi Dánskou organizací zaměstnavatelů (*Dansk Arbejdsgiverforening*, DA) a Dánskou konfederací odborových svazů (*Landsorganisationen i Danmark*, LO). Tato dohoda ukončila několikaleté napětí mezi

zaměstnanci, požadujícími prostřednictvím stávek vliv na určování výše svých mezd, a zaměstnavateli, odmítajícími požadavky odborů (Eironline, 1999). Zářijový kompromis znamenal jednak vzájemné uznání obou organizací, jednak představení nového, kompromisního řešení sporů prostřednictvím bilaterálního kolektivního vyjednávání.

Podmínky pro rozvoj korporativismu před i po druhé světové válce byly v Dánsku v některých ohledech odlišné od Švédska i Norska. Hlavním rozdílem byla slabší pozice sociální demokracie ve stranickém systému Dánska a tradice minoritních vlád, které musely pro prosazení svých politik získávat nejen zástupce jednotlivých socioekonomických skupin, ale především poslance ve *folketingu* (viz subkapitoly 5.5 a 5.6). Zájmové skupiny tak byly nuceny k dosahování širších kompromisů nejen mezi sebou, ale také s větším počtem stranických aktérů. Další rozdíl především oproti Švédsku spočíval v charakteru dánské ekonomiky: dánské společnosti se dlouhodobě soustředily na technologicky nenáročné sektory s pomalým růstem, navíc zde převažují relativně malé podniky (společnosti s více než 500 zaměstnanci zaměstnávají pouze 20 % dánských zaměstnanců). Pro tyto společnosti je obtížné vstupovat na nové trhy, navíc jsou méně náchylné podléhat globalizačním tlakům. Ekonomické tlaky na dezintegraci korporativismu proto v Dánsku byly o něco slabší než ve Švédsku (podrobně např. Schwartz, 2001).

I přesto v Dánsku druhá polovina 70. a 80. léta přinesla ekonomické, politické a společenské problémy vytvářející tlaky na zavedení korporativistický systém. Výsledkem ovšem nebyla dezintegrace kolektivního vyjednávání, ale jeho proměna z centralizovaného jednání na národní úrovni na kolektivní vyjednávání na sektorové úrovni (srov. Due, Madsen, Jensen, 1993, Mailand, 2009, s. 7). Kromě decentralizace změna přinesla také větší flexibilitu, která umožnila (alespoň částečně) přežití korporativismu (Arter, 2006a, s. 109–129). Zatímco v 70. letech nastala v Dánsku krize korporativismu, konec 80. let přinesl jeho oživení, které přetrvává až do současnosti (srov. Jochem, 2003, s. 129–134, Woldendorp, 2011, s. 17–22).

směřování makroekonomické politiky, který je nezbytnou podmínkou rozvoje korporativismu. Korporativistický model se zde proto rozvinul pouze částečně a jen ve vybraných sektorech, především v zemědělství a rybnářství, klíčových sektorech islandské ekonomiky (srov. Macheda, 2009, s. 135–137). Přestože v současnosti odborová organizovanost na Islandu přesahuje 85 %, politický vliv odborových svazů je minimální (Óskarsson, 2006, s. 2). Fragmentované islandské odbory se na rozdíl od svých protějšků v ostatních skandinávských zemích soustřeďují primárně na problematiku redistribuce bezprostředně související se zájmy členů, nikoli na širší ekonomické otázky (srov. Macheda, 2009, s. 39). Zájmové skupiny sice mají konzultační funkci při tvorbě veřejné politiky, jejich vliv ovšem není srovnatelný s ostatními severskými zeměmi. Nevládní organizace (do určité míry to platí i pro odborové svazy) se koncentrují primárně na poskytování služeb svým členům či veřejnosti (srov. Kristmundsson, Hrafnadóttir, 2011).

Zaměstnavatele reprezentuje na národní úrovni Konfederace islandských zaměstnavatelů (*Samtök atvinnulífsins, SA*). Zaměstnance zastupuje celkem deset odborových svazů, z nichž jednoznačně největší je Islandská federace práce (*Alþýðusamband Íslands, ASÍ*), jejíž členská základna je více než čtyřnásobná oproti druhé největší centrále, Federaci státních a obecních zaměstnanců (*Bandalag starfsmanna ríkis og bæja, BSRB*) (Iceland, 2005).

### Třetí sektor ve skandinávských zemích

Korporativismus se týká primárně tzv. socioekonomických organizací reprezentujících zaměstnance a zaměstnavatele. Korporativistická tradice ovšem samozřejmě vede k širšímu a intenzivnějšímu zapojení zájmových skupin, resp. nevládních organizací z různých oblastí (profesních, environmentálních, výzkumných atd.) do rozhodovacího procesu. Předpokladem pro rozvoj korporativismu je proto rozvinutá občanská organizovanost. Právě pro skandinávské země je typický rozsáhlý

veřejný sektor, vysoká participace občanů na veřejném dění a také vysoká organizovanost v nevládních organizacích. Členové se navíc aktivně zapojují do činnosti svých organizací. Neziskové sektory ve skandinávských zemích jsou sice rozsáhlé, ale nemají velký počet zaměstnanců, protože velkou část činnosti nevládních a neziskových organizací zajišťují dobrovolníci (srov. Anheier, Salamon, 2006). V roce 2006 se například aktivně podílelo na činnosti alespoň jedné organizace 53 % Švédů, 50 % Finů, 49 % Dánů, zatímco průměr 25 členských států Evropské unie byl pouze 34 % (v ČR hodnota dosahovala 33 %) (Adam, 2008, s. 172). Data o aktivní participaci pro Norsko a Island nejsou k dispozici, nicméně v roce 2002 bylo členem (ne nutně aktivním) nějaké nevládní organizace 84 % Norů. Island je v tomto ohledu také řazen mezi země s nejvyšší mírou organizovanosti, pohybující se mezi 60–80 % (podrobně viz Fernandes, 2009). Počet členství v nevládních organizacích na osobu v dlouhodobém horizontu navíc ve Skandinávii stále stoupá (European Commission, 2011).

## 2.2 WELFARE STATE

S etablováním korporativismu úzce souvisí rozvoj skandinávského sociálního státu, dalšího ze specifických rysů severských zemí. Již ve 30. letech 20. století americký žurnalista Marquis Childs (1936) upozornil na švédský sociální a ekonomický model ve své knize *Švédsko: střední cesta*, která získala v USA značnou popularitu. Childs tehdejší Švédsko prezentoval jako kompromis mezi krizí procházejícím kapitalismem Spojených států a totalitním Sovětským svazem. Švédský model, který ve větší či menší míře adoptovaly i ostatní skandinávské země, se tak stal jedním ze symbolů severské politiky. Nelze ho vnímat pouze jako specifickou formu sociální a makroekonomické politiky – jedná se naopak o velice komplexní model postavený na kombinaci sociálních, ekonomických, politických i společenských předpokladů (Marshall, 1996, s. 843).

Skandinávské země patří mezi státy s rozvinutým tzv. *welfare* kapitalismem, tedy systémem kombinujícím volný trh s rozsáhlými vládními zásahy do ekonomiky (srov. Esping-Andersen, 2008, s. 9–105, Einhorn, Logue, 2003, ix, s. 7, George, Wilding, 1994, s. 1–15, 46–70). Stát, zastupovaný vládou, je ve *welfare state* (též sociálním státě, státě blahobytu) v různé míře zodpovědný za sociální a ekonomické blaho svých občanů.

Přestože podoba sociálního státu není v jednotlivých severských zemích identická, modely Švédska, Norska a Dánska k sobě mají velmi blízko a základní principy skandinávského sociálního státu s nimi sdílejí i Finsko a Island. Proto má smysl hovořit o specifickém skandinávském modelu *welfare state* jako o specifickém modelu sociální politiky (k diskusi na toto téma viz např. Hilson, 2008, s. 99–106, Kuhnle, Hort, 2004, s. 1–2, Kautto, et al., 2001, s. 1–10, k rozdílům mezi jednotlivými státy viz např. Nygård, 2006).

Klasik studia sociálních států, dánský sociolog Gøsta Esping-Andersen, rozděluje sociální státy do tří typů režimů (tzv. klastrů států) na základě různých uspořádání vztahů mezi státem, trhem a rodinou (srov. Esping-Andersen, 1990, česky např. Mitchell, 2010). Pro nejmenší z Esping-Andersenových klastrů států, zahrnující právě skandinávské země, je charakteristický sociálnědemokratický typ sociálního státu, jehož hlavní hnací silou je – jak název napovídá – sociální demokracie. Pro tento režim je typické rozšíření principu univerzalizmu a dekomodifikace<sup>11</sup> sociálního práva i na nové střední třídy. Cílem tohoto typu sociálního státu je podpora rovnosti sociálních práv bez ohledu na sociálně-ekonomickou pozici jednotlivce při zachování vysoké úrovně sociálních služeb a příspěvků (*tamtéž*, s. 27–28). Na všechny občany se vztahuje jeden univerzální systém, v němž jsou ale „dávkou odstupňovány podle

<sup>11</sup> Osvobození člověka od působení tržních sil prostřednictvím veřejného financování a poskytování určitých statků. Esping-Andersen zkonstruoval index měřící míru dekomodifikace za pomoci indikátorů, jako jsou výsluhové penze, nemocenské dávky a dávky v nezaměstnanosti (srov. Esping-Andersen, 1990, s. 47–54, Mitchell, 2010, Bamba, 2006, s. 73–84).

obvyklých výdělků. Emancipační politika státu se vztahuje i na trh a tradiční rodinu“ (Mitchell, 2010, online). *Welfare state* přebírá přímou odpovědnost za péči o děti, staré a bezmocné občany, zároveň poskytuje komplexní sociální služby celé populaci. Udržování systému ovšem vyžaduje obrovské veřejné výdaje, které jsou financovány prostřednictvím vysokého zdanění populace. Aby stát dosáhl co nejvyšších daňových výnosů, podporuje maximální zaměstnanost (aktivní politika zaměstnanosti) (Esping-Andersen, 1990, s. 28).

Základní rozdíly oproti dvěma dalším typům *welfare* režimů, liberálnímu (např. USA, Kanada, Austrálie) a korporativistickému/konzervativnímu (např. Rakousko, Francie, Německo) lze shrnout následovně.

Vztah mezi státem, rodinou a trhem: V liberálním modelu nese primární odpovědnost za uspokojení potřeb jednotlivců rodina a trh, stát pouze pasivně podporuje trh v poskytování sociálních služeb a poskytuje „záchrannou síť“ v případě, kdy rodina i trh selžou. V konzervativním modelu stát zasahuje pouze v případě, kdy rodina selže při zajištění základních potřeb svých členů. Stejně tak je připraven nahradit trh jako poskytovatele sociálního zabezpečení. V sociálnědemokratickém režimu je za sociální zabezpečení zodpovědný stát, disponující veřejným monopolem poskytování sociálních služeb financovaných prostřednictvím vysokého zdanění (srov. Esping-Andersen, 1990, s. 26–28, Mitchell, 2010, Arter, 1999b, s. 180).

Charakter a objem veřejných sociálních služeb: V liberálním typu sociálního státu jsou veřejné sociální služby minimální a zaměřené na zajištění základních existenčních potřeb. Jejich příjem je často ve společnosti stigmatizován. V konzervativním typu je výše sociálních dávek závislá na době pojištění a výši příjmů (resp. výši odvodů). Sociální služby jsou zaměřeny primárně na znevýhodněné sociální skupiny (postižení, nezaměstnaní, senioři). Naopak v sociálnědemokratickém režimu *welfare state* stát poskytuje komprehensivní systém sociálních služeb „od kolébky až po hrob“, jak materiálních (veřejné školství, zdravotnictví atd.), tak nemateriálních (vysoké příspěvky během mateřské dovolené, podpora

v nezaměstnanosti, důchody) (srov. Esping-Andersen, 1990, s. 26–28, Mitchell, 2010, Arter, 1999b, s. 178–180).

Společenské dopady sociálního státu: Liberální model *welfare state* minimalizuje efekt dekomodifikace. Nesnaží se kompenzovat nerovnosti způsobené trhem a podporuje zachování stratifikace společnosti (především ve smyslu duality dvou skupin společnosti: příjemců veřejné podpory a většinového zbytku společnosti). Konzervativní typ sociálního státu podporuje zachování statu quo ve společnosti, rozdělení společnosti na společenské třídy a tradiční dělbu rolí muže a ženy (např. tím, že nejsou rozvinuté služby zaměřené na rodinu, typicky mateřské školky). Sociálnědemokratický typ sociálního státu naopak silnou redistribucí příjmů<sup>12</sup> podporuje nivelizaci sociálních a ekonomických rozdílů ve společnosti. Rovnost je jeho explicitním politickým cílem. Komplexní veřejné služby umožňují vysokou zaměstnanost žen a zapojení znevýhodněných jednotlivců do pracovního trhu (srov. Esping-Andersen, 1990, s. 26–28 a 159, Powel, Barrientos, 2004, Mitchell, 2010, Arter, 1999b, s. 177–191).

Nejtypičtějšími představiteli sociálnědemokratického typu sociálního státu jsou Švédsko a Norsko (Mitchell, 2010). Nejvíce se od něj naopak odlišuje Island. Veřejný sektor je zde výrazně menší (i v relativním měřítku), podstatně menší výdaje na hlavu má především v oblasti sociálních dávek (důchody, rodinné přídatky). Islandský daňový systém je také méně zaměřený na redistribuci a islandský pracovní trh je více konfliktní a mnohem menší roli v něm hrají odbory, které jsou fragmentované a postrádají silného partnera v podobě silné sociální demokracie (Arter, 1999b). Přesto i v případě nejmenšího severského státu můžeme hovořit o velmi extenzivním sociálním státě, s mimořádnou příjmovou rovností (alespoň do vypuknutí krize v roce 2008) (srov. Mached, 2009, Jonsson, 2001).

<sup>12</sup> Redistribuci je zjednodušeně možné charakterizovat jako výběr vysokých daní na jedné straně, bohaté sociální dávky a rozvinuté sociální služby na straně druhé. Typická skandinávská domácnost odevzdá na daních přibližně 50 % svých příjmů a 50 až 60 % HDP naopak směřuje do veřejného sektoru (Einhorn, Logue, 2003, s. 215).

## VÝVOJ SKANDINÁVSKÝCH SOCIÁLNÍCH STÁTŮ

Kořeny skandinávských sociálních států můžeme hledat v sociální politice 19. století, zaměřené na nejchudší členy společnosti, případně ještě hlouběji v historii ve svépomocných aktivitách cechů a profesních spolků. Skutečný rozvoj skandinávských sociálních států (s možnou výjimkou Dánska) se ovšem datuje až do první poloviny 20. století, především od období velké hospodářské krize 30. let a „velkých kompromisů“ mezi sociální demokracií, představiteli průmyslu a agrárními stranami (viz výše, srov. Einhorn, Logue, 2003, s. 193–196). Vývoj sociálního státu ve skandinávských zemích byl postupný a souvisel jednak s nástupem sociální demokracie jako rozhodující politické síly a jednak s ekonomickým rozvojem jednotlivých států. Olsson například rozvoj švédského *welfare state* rozdělil do pěti etap (Olsson, 1990):

1. Poválečné období: institucionalizace programů bydlení a zaměstnanosti a uzákonění rovných dávek.
2. Druhá polovina 50. let: zavedení dávek podle výše příjmů.
3. Celá 60. léta a počátek 70. let: rozšíření veřejných služeb.
4. Polovina 70. let: rozšíření nároku na dávky a nárůst jejich výše.
5. Konec 70. a počátek 80. let: období přizpůsobování.

Posledních dvacet let vývoje skandinávských sociálních států pak můžeme nazvat dalším obdobím transformace sociálního státu, započaté již na konci 70. let. V souvislosti s ekonomickými problémy v poslední čtvrtině 20. století (ropné krize, recese začátku 90. let) a na konci minulého desetiletí (světová finanční krize od roku 2008), s politickými a společenskými změnami probíhajícími ve Skandinávii posledních několik desetiletí (viz také kapitoly 3, 4 a 6) a nepříznivým demografickým vývojem (stoupající podíl důchodců vůči ekonomicky aktivní populaci) se ovšem model státu blahobytu dostává pod stále větší tlak.

V 70. letech se severské země s výjimkou Norska dostaly do ekonomických problémů spojených s ropnými krizemi let 1973 a 1979. Projevem byla rostoucí inflace kombinovaná

s ekonomickou stagnací (tzv. stagflace), snížená konkurenceschopnost a snížení objemu mezinárodního obchodu (Einhorn, Logue, 2003, s. 220–221). Ekonomický tlak přispěl k nástupu nesocialistických vlád v některých zemích, posilování pozic pravicových stran a celkově ke změnám stranického spektra (viz subkapitoly 5.5 a 5.6). Kromě už výše popsaného tlaku na dezintegraci korporativistického systému problematizovaly udržení výdajů sociálního státu a k nim potřebné vysoké míry zdanění ekonomické problémy a politické změny (srov. Ginsburg, 1993, s. 33–34, Einhorn, Logue, 2006, s. 4–6, podrobně k problematice financování severských sociálních států Kautto, 2001).

Dalším zdrojem tlaku na sociálnědemokratický typ sociálního státu je demografický vývoj v severských zemích, především rostoucí podíl seniorů v populaci ještě zvyšuje objem veřejných výdajů (Einhorn, Logue, 2003, s. 254). Kombinace nízké porodnosti a stoupající délky života (s níž kromě jiného rostou i výdaje na zdravotní péči) znamenají, že stále menší podíl ekonomicky aktivního obyvatelstva musí financovat stále vyšší výdaje stále většího podílu ekonomicky neaktivního obyvatelstva (Einhorn, Logue, 2006, s. 9).

Otevřenost severských států, bohaté sociální výhody, univerzalismus, egalitářství a důraz na dodržování lidských práv ze Skandinávie udělaly ideální cíl neevropských imigrantů (Einhorn, Logue, 2003, s. 310–312). Podle dat OECD již v roce 2000 představoval podíl imigrantů nad 15 let na celkové populaci státu asi 14,4 % ve Švédsku, 7,4 % v Dánsku, 8,3 % v Norsku, ale pouze 2,7 % ve Finsku (Dumont, Spielvogel, Widmaier, 2010, s. 14). Část imigrantů přichází za prací z dalších evropských či přímo sousedních skandinávských zemí a nepředstavuje z hlediska sociálního státu zásadní problém. Především mezi imigranty z neevropských zemí je ale rozšířená vyšší nezaměstnanost, případně jsou zaměstnáni na hůře placených pozicích. Představují tedy významnou skupinu příjemců sociální podpory. Kromě přímého efektu v podobě rozpočtové zátěže přispívá imigrace a s ní spojený „kulturální konflikt“ i k poklesu veřejné podpory výdajů *welfare state*

(Einhorn, Logue, 2003, s. 312). Veřejná podpora vysokým sociálním výdajům je tradičně spojena s konceptem „domova pro všechny“ (*folkhemmet*), vycházejícím z protestantské kultury, která péči o slabé členy považuje za povinnost celé společnosti (srov. Ginsburg, 1992, s. 31–33, MacDonald, 2005, Graham, 2002).

Vzrůstající etnická, náboženská a kulturní heterogenita společnosti ovšem komplikuje udržení konceptu „domova pro všechny“ a snižuje ochotu financovat prostřednictvím vysokých daní sociální stát (srov. Forsander, 2004, The Economist, 2003, Hvinden, Johansson, 2007, Einhorn, Logue, 2003, s. 312). Kritika výdajů sociálního státu se (nejen) v souvislosti s imigrační stávala a stává vděčným tématem především radikálních pravicových populistických stran (srov. Nygård, 2006, s. 359–362, Bjørklund, Andersen, 1999, Brunclík, 2011, Rydgren, 2006). Dánsko například pod tlakem Dánské lidové strany (viz subkapitola 5.6) zavedlo jednu z nejstriktnějších imigračních politik v Evropě (srov. European Parliament 2008) doplněnou reformou sociální politiky, která znevýhodňuje „nově příchozí“ oproti zbytku populace. Dánský sociální stát je i tak k (již usazeným legálním) imigrantům relativně štědrý, nicméně zavedené reformy narušují princip rovnosti a univerzalizmu tvořící základ skandinávského systému (Owens, 2008, s. 3).

Společenský a ekonomický vývoj stojí za (stále probíhající) transformací skandinávského sociálního státu. Zatímco někteří autoři v této souvislosti hovoří o krizi skandinávského sociálního státu (Castles, 2004, Kristensen, 2006), jiní (např. Stephens, 1995) se naopak domnívají, že právě díky rozvinutému sociálnímu státu nebyly ekonomické krize skandinávských zemí tak závažné, jak by mohly být. Maximalistická verze *welfare state*, vyžadující mimořádně rozsáhlý veřejný sektor a vysoké výdaje na rozpočtovou politiku, je postupně transformována do poněkud úspornějšího a decentralizovanějšího modelu. Severské vlády se v reakci na sociální, ekonomické a politické tlaky snaží o postupné snižování veřejných výdajů, a tedy nutně i snižování vyplácených benefitů a nákladů veřejných služeb. Sociální služby, dříve téměř exkluzivní

doména veřejné sféry, jsou doplňovány soukromým sektorem (např. zdravotní připojištění, či pojištění ztrát příjmů v případě nezaměstnanosti) (srov. Kvist, Greve, 2011, Hilson, 2008, s. 106–113). V odborné literatuře ovšem nepanuje konsenzus o tom, jak probíhající změny interpretovat. Setkáme se jak s názorem, že severské sociální státy prošly fundamentální transformací (Kvist, Greve, 2011, s. 146), i s názorem, že navzdory probíhajícím změnám si skandinávské země (s výjimkou Islandu) zachovávají základní atributy sociálnědemokratického *welfare* režimu (Lindbom, 2001, s. 180).

## 3 POLITICKÉ SYSTÉMY

Tato kapitola se zaměřuje na politické systémy severských států. Nejdříve si představíme ústavní vývoj těchto zemí. U trojice autonomních území bude pozornost zaměřena na jejich status v rámci Dánska a Finska a také na základní popis jejich nejvyšších politických institucí. Jádrem této kapitoly je pak analýza interakcí nejvyšších ústavních institucí s důrazem na trojúhelník vztahů mezi hlavami států, vládami a parlamenty. Následně je analýza věnována soudní moci, instituci ombudsmana a referendům.

### 3.1 ÚSTAVNÍ VÝVOJ

Pomineme-li různé protoústavy, resp. předchůdce novodobých ústav, jako je například ústavní text z roku 1634 ve Švédsku (Scott, 1988, s. 187, Petersson, 2009, s. 13), můžeme zasadit počátek moderního konstitucionalismu v regionu do první poloviny 19. století (srov. Orfield, 2002, xiii).

První moderní ústavu v regionu přijalo Švédsko v roce 1809. Následovalo Norsko v roce 1814 a Dánsko v roce 1849. Tyto ústavy byly ovlivněny moderními koncepcemi dělby moci, suverenity lidu a občanských práv. Jejich tvůrci se inspirovali americkou (1776) i francouzskou (1789) revolucí a jejich ideami (srov. Karvonen, 2003, Svatoň, 1997, s. 80, Petersen, 2007, s. 173 an). Island a Finsko získaly své ústavy ještě před dosažením nezávislosti. Na Islandu byla ústava, která byla silně inspirovaná ústavou mateřského Dánska, přijata v roce 1874. Novou ústavu přijal Island až s vyhlášením nezávislosti v roce 1944. Finsko se nejprve řídilo švédskou ústavou z roku 1772 a později ruskou ústavou z roku 1906. Vlastní ústava byla



ve Finsku schválena až v roce 1919. Dnes je v regionu nejstarším ústavním textem norská ústava, která platí již od roku 1814, následuje konstituce Islandu z roku 1944 a ústava Dánska z roku 1953, která nahradila původní text z roku 1849. Relativně novou ústavu má Švédsko, která je v platnosti od roku 1975. Tato ústava vystřídal již zmíněnou konstituci z roku 1809. Nejmladší ústavou regionu je finská ústava z roku 2000, která nahradila původní text z roku 1919.

Ústavy severských států jsou postupně novelizovány a adaptovány na současné poměry. Ústavy (zvláště starší ústavní texty Dánska, Norska a Islandu) jsou v praxi doplňovány ústavními zvyklostmi, protože ústavní texty na řadu otázek nepamatují (srov. Strøm, Narud, 2003, s. 523). Všechny konstituce severských států jsou ústavami rigidními. K jejich změně jsou vyžadována zvláštní pravidla a procedury, které zvyšují formálně právní nároky na revizi ústavních textů. Ta je možná v podstatě jen v případě celospolečenského konsenzu (srov. Svatoň, 2004, s. 178–179). Ve všech severských zemích obecně platí, že návrh na změny ústavy musí být schválen parlamentní většinou dvakrát, přičemž mezi oběma hlasováními se konají parlamentní volby. Primárním důvodem pro toto dvojí hlasování je myšlenka nutnosti potvrzení důvěry občanů v parlament, který změnil nejdůležitější zákon v zemi (srov. Rasch, 2001, s. 35). Je také vhodné oddělit samotné poslance, kteří rozhodují o změně ústavy, od účinků nové ústavy, aby bylo sníženo riziko účelové změny. Ustanovení jednotlivých ústav upravujících jejich změnu se liší pouze v některých detailech. V Dánsku (čl. 50), Švédsku (kap. 4, čl. 7) a na Islandu (čl. 53) nestanovují ústavy ve srovnání s hlasováním o běžných zákonech zvláštní kvórum či kvalifikovanou většinu. Jinými slovy, k přijetí návrhu na změnu ústavy stačí většina hlasů za předpokladu, že se zasedání parlamentu účastní nadpoloviční většina poslanců. V Norsku a ve Finsku naopak podléhá změna ústavy souhlasu kvalifikované (dvoutřetinové) většiny. V Dánsku navíc podléhá změna ústavy referendu (Rasch, Congleton, 2006, s. 551).

### 3.1.1 ÚSTAVNÍ VÝVOJ ŠVÉDSKA

První švédskou ústavou ovlivněnou myšlenkami moderního konstitucionalismu (Klokočka, 1996, s. 26 an) byl dokument z roku 1809, který znamenal rozchod s obdobím absolutismu (1772–1809) a který nahradil ústavu z roku 1772. Přijetí nové ústavy nastalo poté, co byla autorita švédské monarchie otřesená po vojenské porážce ve válce s Ruskem a ztrátě východní provincie – Finska (Scott, 1988, s. 296). Tohoto otřesu švédské koruny využily liberálnější proudy, které se zasadily o přijetí nové ústavy. Ta moc panovníka již značně omezovala (srov. Petersson, 2009, s. 3–4). V ústavě byla zakotvena dělba moci. Podle čl. 4 král sám vládl zemi. Činil tak ale prostřednictvím rady ministrů (*statsrådet*) (čl. 5). Tento výkonný a poradní orgán panovníka byl také panovníkovi odpovědný a zodpovídal za každodenní správu země. Legislativní moc svěřila ústava panovníkovi a parlamentu (*riksdag*). K přijetí návrhu zákona byl souhlas *riksdagu* (alespoň tři ze čtyř stavů) nezbytný.<sup>13</sup> Pro změnu ústavy byl nutný souhlas panovníka a všech čtyř stavů v *riksdagu* na dvou po sobě jdoucích schůzích (čl. 81). Soudní moc získal Nejvyšší soud (*högsta domstolen*), jehož členy jmenoval král (čl. 17). Součástí této moci byl i panovník se dvěma hlasy v soudě (čl. 21). Ty však téměř nikdy nepoužil a toto jeho právo bylo v roce 1909 zrušeno. Ačkoli měl Nejvyšší soud právo prohlásit zákony parlamentu za „inkonzistentní“ s ústavou, nejednalo se o klasický ústavní soud, protože *riksdag* měl právo rozhodnutí Nejvyššího soudu zvrátit (Scott, 1988, s. 297–298).

O jedno a půl století později se však ústavní text již velmi odlišoval od ústavní praxe a potřeb moderního parlamentního režimu. S cílem dát do souladu ústavní praxi (principy parlamentarismu) a ústavní text, proběhla proto na přelomu 60. a 70. let 20. století ústavní reforma. První fáze reformy znamenala částečnou změnu ústavy v letech 1969–1971. Tato novela mj. zavedla jednokomorový parlament (blíže Bergman, 2003a, s. 602). Ve druhé fázi ústavních změn byl v roce 1974

<sup>13</sup> Parlament se skládal ze zástupců čtyř stavů: šlechta, duchovenstvo, měšťanstvo a statkáři.

přijat zcela nový ústavní text (*regeringsformen*), který vstoupil v platnost v roce 1975 (Hadenius, 2008, s. 145–148, srov. Scott, 1988, s. 538). Jak švédský politolog Olof Petersson shrnuje: Ačkoli Nástroj vlády [označení pro ústavní text – pozn. autorů] z roku 1974 byl kompletně přepracován, materiální změny ústavy byly omezené. Explicitním cílem nové ústavy nebylo zavést novou formu vlády, ale spíše formalizovat již existující ústavní praxi (Petersson, 2009, s. 18, srov. Bäck, Möller, 2003, s. 87). Nový ústavní text výrazně oslabil panovníka, posílil premiéra, formálně zakotvil občanská práva a svobody, explicitně definoval princip odpovědnosti vlády vůči parlamentu a zpřesnil otázku procesu formování vlády (viz subkapitulu 3.4.3, Sterzel, 1999, s. 219–220, Bergman, 2003a, s. 594–595). Je třeba uvést, že tento dokument je jen jednou částí švédské ústavy. Tu tvoří základní ústavní zákony (*grundlagarna*), které jsou nadřazeny všem ostatním zákonům. Vedle již zmíněného Nástroje vlády patří mezi ústavní zákony Zákon o nástupnictví z roku 1810, Zákon o svobodě tisku z roku 1766 a Zákon o svobodě slova z roku 1991 (Sveriges Riksdag, 2009, srov. Petersson, 2009, s. 5–6).

Ke změně ústavy je nutný dvojnásobný souhlas parlamentní většiny s tím, že mezi oběma hlasováními se konají volby. Od roku 1980 navíc platí, že po prvním schválení ústavní změny v parlamentu může jedna třetina poslanců požádat, aby byla ústavní změna předložena občanům ke schválení (resp. zamítnutí) v referendu. Referendum se koná ve stejnou dobu jako všeobecné volby (kap. 8, čl. 14–16). Podle kap. 8, čl. 17 může být změna ústavy přijata i jediným hlasováním, pokud takový návrh schválí tři čtvrtiny hlasujících poslanců, kteří zároveň tvoří nadpoloviční většinu všech poslanců.

### 3.1.2 ÚSTAVNÍ VÝVOJ DÁNSKA

Dánská ústava z roku 1849 znamenala definitivní rozchod s absolutistickým systémem, který fungoval od roku 1660, a zavedla princip dělby moci (Arter, 1991, s. 81, Schou, 1988, s. 168). Výkonnou moc měl v rukou král, který vládl prostřednictvím ministrů. Legislativní moc získal dvoukomorový parlament

(*rigsdag*) a král. Moc soudní náležela soudům, v jejichž čele byli neodvolatelní soudci. Navzdory přijetí několika novelizací ústavy (1863, 1866, 1915 a 1920) a také současné ústavy z roku 1953 (*Danmarks Riges Grundlov*), představuje dodnes ústava z roku 1849 základ dánské demokracie a mnoho principů v ní obsažených převzaly i novější ústavy víceméně doslova (srov. Petersen, 2007, s. 175, Nannestad, 2009, s. 65–66). V roce 1915 prosadili sociální demokraté (*Socialdemokraterne*) a liberálové (*Venstre*) v ústavní novele všeobecné volební právo (Gustafsson, 2007, s. 240). Ústavní novela z roku 1920 umožnila připojení části Šlesvicka, které až do roku 1918 patřilo Německu (Gustafsson, 2007, s. 241–242). Již od 30. let 20. století tlačili sociální demokraté a radikální liberálové (*Radikale Venstre*) na změnu ústavy. Trnem v oku jim byl zejména dvoukomorový parlament, resp. jeho horní komora (*landsting*). Konzervativci (*Det Konservative Folkeparti*) a liberálové na druhé straně hájili horní komoru jako pojistku vůči krátkodobým výkyvům nálad lidí. Nová ústava byla schválena až v roce 1953. Umožnila ženám ujmout se trůnu (viz subkapitulu 3.3.2), kodifikovala odpovědnost vlády vůči parlamentu (viz subkapitulu 3.4.1), zavedla jednokomorový parlament (viz subkapitulu 3.5.1) a specifikovala několik způsobů vypsání referend (viz subkapitulu 3.8.2).

Pokud jde o změnu ústavy, po druhém schválení ústavní změny v parlamentu se musí navíc do šesti měsíců konat referendum. K přijetí návrhu je nutný souhlas více než 50 % hlasujících, kteří tvoří minimálně 40 % všech voličů (čl. 88).

### 3.1.3 ÚSTAVNÍ VÝVOJ NORSKA

Norskou ústavu, která je dnes nejstarší platnou ústavou v Evropě (Strøm, Narud, 2003, s. 523, Rasch, Congleton, 2006, s. 539), přijalo v roce 1814 ústavodárné shromáždění v zámečku Eidsvoll, který patřil Kristiánu Frederikovi – následníkovi norského trůnu. Shromáždění vypracovalo na svou dobu velmi moderní ústavu a zvolilo Kristiána Frederika norským králem. Evropské mocnosti však rozhodly o připojení Norska ke Švédsku. Švédsko si toto rozhodnutí vynutilo v krátké válce proti Norsku. Norská politická reprezentace však

o parlamentarismu, mj. proto, že politická příslušnost poslanců byla v této době ještě nejasná (Gustafsson, 2007, s. 228–229). Hlavně však byl tento výkonný orgán formálně odpovědný panovníkovi nikoli parlamentu (srov. Kirby, 1984, s. 22–23).

Finsko vyhlásilo nezávislost v roce 1917. Politický systém se k principům parlamentní formy vlády přiklonil těsně před přijetím nové ústavy. V březnu 1919 proběhly parlamentní volby, ve kterých zvítězili sociální demokraté (*Suomen Sosialidemokraattinen Puolue*). Společně s dalšími stranami tvořili zhruba tři čtvrtiny parlamentu, které podporovaly republikánské uspořádání. Republikáni požadovali, aby předchozí vláda monarchistů podala demisi. Hlava státu (regent, fin. *valtioonhoitaja*) Carl Gustaf Mannerheim nominoval premiéra z Pokrokové strany (*Kansallinen Edistyspuolue*), kterým byl Karlo Castrén. Ten zformoval menšinovou koaliční vládu Pokrokové strany a Agrární strany (*Maalaisliitto*). Castrénova vláda v květnu 1919 představila návrh nové ústavy, která zakotvovala republikánské uspořádání a princip odpovědnosti vlády vůči parlamentu (Jussila, Hentilä, Nevakivi, 1999, s. 128–129).

### 3.2.5 PARLAMENTARISMUS NA ISLANDU

I na Islandu spadá zavedení principu odpovědnosti vlády vůči parlamentu na počátek 20. století. V roce 1874 byla schválena ústava pro Island. Podle ní měl sice *alting* legislativní moc, ale výkonnou moc držela v rukou nadále královská exekutiva. Výkonnou moc na ostrově vykonával ministr pro Island, který byl formálně součástí dánské administrativy. *Alting* usiloval o to, aby byla výkonná moc odpovědná parlamentu. To ještě v této době nebylo možné. Situace se změnila až poté, co samotné Dánsko nastoupilo cestu k parlamentarismu v roce 1901. V roce 1903 byl přijat ústavní zákon, který byl první výraznou revizí ústavy. Zaváděl autonomii Islandu s platností od roku 1904. Byl zrušen úřad zemského guvernéra a islandské ministerstvo v Kodani, odkud se výkonná moc přesunula na Island (Gustafsson, 2007, s. 230, Kadečková, 2009, s. 221). Podle tohoto zákona musel ministr pro Island sídlit v Reykjavíku a musel být také schopen číst a psát v islandštině. Do

té doby byl ministr pro Island pouze součástí dánského ministerstva spravedlnosti. Tento ústavní zákon ale navíc zavedl odpovědnost ministra pro Island islandskému parlamentu (Kristjánsson, 2003, s. 399, srov. Karlsson, 2003, s. 50–56, Kadečková, 2009, s. 218–219). V roce 1904 se ministrem pro Island stal první Islandan Hannes Hafstein (Jónsdóttir, Jónsdóttir, 2010, s. 9). Od tohoto roku je možné ministra pro Island považovat za islandského premiéra (Gustafsson, 2007, s. 230–231), což se formálně potvrdilo v roce 1918, kdy získal Island nezávislost v rámci unie s Dánskem. Panovník respektoval postoj parlamentní většiny a nevyužil svého práva vetovat zákony, které vedly Island k samostatnosti (Jónsdóttir, Jónsdóttir, 2010, s. 9–10).

### 3.3 HLAVY STÁTŮ

Z hlediska analýzy významu a kompetencí hlav států v severských zemích lze rozlišit dvě základní podoby. V Dánsku, Norsku a Švédsku je hlavou státu monarcha (král/královna), zatímco na Islandu a ve Finsku je to prezident. Kompetence hlav států se navzájem odlišují. Situace se navíc komplikuje tím, že v Norsku, Dánsku a na Islandu se odchyluje formálně-ústavní rovina kompetencí hlavy států od roviny materiálně-ústavní. Jinými slovy, podle ústavy je hlava států v těchto zemích poměrně silná, ale v praxi je její reálný vliv kvůli řadě ústavních zvyklostí velmi omezený. Naopak u švédské a finské hlavy státu se obě roviny prakticky protínají. V současné době hlavy státu ve všech pěti zemích plní roli typickou pro parlamentní formu vlády. To znamená, že dominantní pozici v rámci výkonné moci zaujímá vláda v čele s premiérem, zatímco hlavám států přísluší jen málo skutečně významných kompetencí a přejímají ceremoniální, symbolickou a formální roli. Slabé kompetence mají zejména skandinávské monarchie. V čele státu stojí král (v Dánsku královna), jehož kompetence jsou prakticky, a ve Švédsku i formálně, velmi omezené. Snad jen s výjimkou krizových situací je hlavám státu v těchto zemích předurčena toliko symbolicko-ceremoniální role.

Ve Švédsku lze takřka doslova na pozici panovníka v politickém systému vztáhnout poněkud pejorativní sousloví „kladenec věnců“.

Ve srovnání s monarchy mají zcela odlišnou roli prezidenti ve Finsku a na Islandu. Z formálně-ústavního hlediska je obě země možné (u Finska jen před rokem 2000) řadit mezi poloprezidentské režimy, protože ústava Islandu z roku 1944 a původní ústava Finska (1919) vybavily hlavu státu významnými pravomocemi, které jim dovozovaly stát se vlivnými hráči v politickém systému (srov. Elgie, 1999). Někteří finští prezidenti před rokem 2000 své kompetence dokázali aktivně využívat a zacházet až na samý okraj prezidentského potenciálu či jej dokonce překračovat, a proto bylo možné Finsko označit za poloprezidentský režim i z praktického pohledu (např. Kopeček, 2004a). Naopak islandský prezident své kompetence používá v omezené míře a v drtivé většině případů se chová zdrženlivě, což je typické pro prezidenty parlamentních režimů (srov. Jahn, 2002, s. 40–41). Na rozdíl od Finska však na Islandu nedošlo k ústavní revizi a zkrácení prezidentských kompetencí. Islandský prezident je proto stále potenciálně velmi silný.

Zatímco republikánské ústavy ve Finsku a na Islandu mají otázku nástupnictví do čela hlavy státu vyřešenou přímými prezidentskými volbami, ve skandinávských monarchiích definují otázku, kdo se stane hlavou státu, zákony o nástupnictví. Na základě novelizovaných zákonů o nástupnictví dovozuje Dánsko od roku 1953, Švédsko od roku 1980 a Norsko od roku 1990, aby na trůn mohly nastoupit i ženy (srov. Svatoň, 2004, s. 180). V roce 2009 byla Dány v referendu schválena změna zákona o nástupnictví (*Tronfølgeloven*, 1953), který do této doby dával přednost mužům před ženami. Podle této změny se následníkem trůnu stává prvorozený potomek bez ohledu na pohlaví (*Danmarks statistik*, 2009). Tato norma byla přijata na základě mandatorního referenda při změně ústavy podle čl. 88 (*Folkeavstemning*, 2009). Ve Švédsku platí rovnost mužských a ženských potomků již od roku 1980, kdy byl novelizován zákon o nástupnictví (*Sveriges Riksdag*, 1810, čl. 1). V Norsku jsou pravidla o nástupnictví definována ústavou.

Až do roku 1990 platilo, že se následníky trůnu mohou stát pouze mužští potomci. V roce 1990 však byla ústava změněna. Podle současných pravidel se nástupníkem trůnu stává nejstarší potomek bez ohledu na pohlaví. Toto ustanovení se však vztahuje pouze na potomky narozené po roce 1990. Pro potomky narozené mezi lety 1971 a 1990 platí, že se ženy mohou stát následníky, ale mužští potomci mají přednost. Ženy z královské rodiny narozené před rokem 1971 jsou z následnictví vyloučeny úplně (čl. 6).

Jedna z nejdůležitějších rolí hlav státu v parlamentních zemích se vztahuje k procesu formování vlády. Ale i zde mají skandinávské hlavy státu velmi slabou pozici. Švédský panovník je z tohoto procesu dokonce úplně vyloučen a jeho roli podle ústavy převzal předseda parlamentu (viz subkapitulu 3.4.3). Role panovníků v Norsku a Dánsku je sice formálně daleko významnější než role švédského monarchy, ale v praxi se omezují pouze na poskytování formálního souhlasu. Silnější roli v procesu formování vlád mají republikánské hlavy státu – prezidenti Finska a Islandu (blíže subkapitola 3.4.4, resp. 3.4.2). Avšak i oni musí respektovat rozložení sil v parlamentu. Ve Finsku a na Islandu je hlava státu oprávněna rozpustit parlament a vypsat nové volby. Běžněji k tomu dochází v Dánsku či na Islandu (Svatoň, 2004, s. 181–182), kde tuto pravomoc má ale v rukou vláda, resp. její předseda. S výjimkou Švédska mají hlavy státu v regionu právo suspenzivního veta. Norský a dánský král jej nevyužívají, islandský prezident tak činí pouze ve zcela výjimečných případech (viz kapitolu 3.8.5).

K otázce hlav států autonomních území budiž řečeno jen to, že v čele těchto území stojí dánská královna (Grónsko a Faerské ostrovy), resp. finská prezidentka (Ålandské ostrovy). Hlavu státu v autonomních územích zastupují zvláštní orgány, jejichž mocenská role je prakticky velmi omezená. Na Faerských ostrovech a v Grónsku se jedná o již zmíněného státního ombudsmana, který má právo zúčastnit se zasedání parlamentu a představuje spojnici mezi autonomním územím a mateřskou zemí. Na Ålandských ostrovech finskou hlavu státu zastupuje ålandský guvernér.

Podívejme se na postavení hlav států v regionu podrobněji. Začněme se Švédskem, kde má hlava státu pravděpodobně vůbec nejslabší pravomoci. Silnější jsou panovníci Dánska a Norska. Na opačném konci stojí poměrně silní prezidenti Islandu a Finska, kterému bude díky dynamickému vývoji pravomocí v posledních desetiletích věnována zvýšená pozornost.

### 3.3.1 ŠVÉDSKO: KRÁL BEZ PRAVOMOCÍ

Až do roku 1975 platila ve Švédsku ústava z roku 1809 (*Regeringsform, 1809*), která byla do této doby druhou nejstarší platnou ústavou v moderních demokraciích po americké ústavě (Petersson, 2009, s. 1). Hlavním důvodem pro její revizi byla snaha dát do souladu ústavní text s ústavní praxí (Petersson, 2009, s. 17). Jednou z nejvýraznějších změn bylo poměrně radikální omezení role panovníka, a to i ve srovnání s kompetencemi panovníků v jiných evropských parlamentních monarchiích (srov. Bäck, Möller, 2003, s. 88, Möller, 2004, s. 15–22). Omezení panovníkovy role bylo výsledkem kompromisu z roku 1971 (*Torekovskompromissen*) mezi levicí, která se přiklápěla k republikánskému uspořádání, a konzervativními hlasy usilujícími o zachování monarchie i panovníkových pravomocí (detailně Bergman, 1992).

Panovník má v současném politickém systému jen čistě formální a nevýznamné pravomoci. Slabá pozice panovníka je naznačena i v pořadí kapitol ústavy. Panovník byl v původní ústavě zařazen na samotný začátek, dnes je jeho pozice vymezována až v 5. kapitole ústavy. Kapitola 5 je příkladem radikálního omezení byť i formálních kompetencí, které tvoří jen velmi krátký seznam. Většinu této kapitoly tvoří opatření pro případ, kdy panovník zemře či není schopen vykonávat své funkce. Ústava z roku 1975 zbavila panovníka práva jmenovat premiéra a členy vlády. Tato pravomoc přešla na předsedu parlamentu (*talman*). Panovník se nezúčastní a nepředsedá zasedání vlády, jak mu to umožňovala ústava z roku 1809. Nepodepisuje rozhodnutí vlády. Panovník nemá právo navrhnout či vracet zákony. Nemá právo odvolávat vládu. Panovník není ze své funkce odpovědný (kap. 5, čl. 8).

Co tedy panovníkovi zbylo a co může činit? Ústava mu připisuje tři funkce. Za prvé panovník je oficiálním představitelem země a hlavou státu (kap. 1, čl. 5). Je nejvyšším představitelem obrany státu, držitelem nejvyšších hodností v armádě a čestným velitelem některých armádních jednotek. Král (v současné době Karl XVI. Gustaf) je symbolem švédské státnosti. Jako nejvyšší představitel země přijímá zahraniční velvyslance a formálně pověřuje švédské velvyslance výkonem funkce. Je povinen konzultovat vládu před tím, než odjede na zahraniční cestu (kap. 5, čl. 3). Panovníkovi náleží právo každoročně oficiálně otevřít zasedání parlamentu. Za druhé má právo být informován premiérem o záležitostech státu (kap. 5, čl. 3). Panovník se veřejně nevyjadřuje k běžným politickým událostem. Výjimku král učinil v roce 2005, kdy si Karl XVI. v nejčtenějších švédských novinách *Dagens Nyheter* postěžoval, že přes jeho veškeré úsilí a navzdory právu, které mu vyplývá z ústavy, po dva dny neobdržel od premiéra ani od ministra zahraničí relevantní informace o katastrofě způsobené vlnou tsunami v Asii, při které zemřelo mnoho švédských turistů (Arter, 2006a, s. 143). Za třetí panovník předsedá zasedáním poradní rady v otázce zahraniční politiky. Členové rady jsou jmenováni parlamentem. Úkolem tohoto orgánu je konzultace zahraniční politiky země s vládou (kap. 10, čl. 12). Královský dvůr má nárok na finanční prostředky ze státního rozpočtu. Příjmy krále nejsou zdaňovány. Král a členové rodiny mají volební právo, které však podle tradice nevyužívají (Swedish Royal Court, nedat.).

### 3.3.2 DÁNSKO: STANDARDNÍ PANOVNÍK V PARLAMENTNÍ MONARCHII

Dánsko je jednou z nejstarších a stále fungujících monarchií na světě (Damgaard, 2011, s. 67). Dánský monarcha je v porovnání se švédským králem formálně daleko silnější. Podle ústavy má nejvyšší moc ve všech záležitostech země, avšak v mezích stanovených touto ústavou. Má v rukou výkonnou moc a společně s parlamentem se podílí na legislativě (čl. 3). Svou moc vykonává prostřednictvím ministrů (čl. 12). Jmenuje

a odvolává premiéra a ministry (čl. 14). Určuje zahraniční politiku Dánska (čl. 19). Má právo legislativní iniciativy (čl. 21). Podepisuje zákony a dohlíží nad jejich dodržováním (čl. 22). Zákony se ale stávají platné, jestliže svůj podpis připojil také příslušný ministr. Král má právo milosti a amnestie (čl. 24). Má poměrně důležitou roli v procesu formování vlády (Damgaard, 2003a, s. 286, viz subkapitulu 3.4.1). Panovník musí být členem evangelicko-luteránské církve (čl. 6). Panovník je ze své funkce neodpovědný, odpovědnost nesou členové vlády (čl. 13). Panovník (v současné době Margareta II.) se aktivně neúčastní běžného politického života a nezveřejňuje své politické postoje.

### Dánská královna v politickém a kulturním světě

V roce 2005 se však Margareta II. kriticky vyjádřila na adresu dánských muslimů, které vyzvala, aby se naučili dánskému jazyku s cílem integrovat se do společnosti (BBC, 2005, 14. duben). Více než svými politickým vystupování je ale královna známá svými malířskými a překladatelskými schopnostmi. Pod pseudonymem Ingahild Grathmer ilustrovala mj. knihu J. R. R. Tolkiena *Pán prstenů* v anglické verzi i v dánském překladu (srov. Kongehuset, nedat.).

Hlavním úkolem panovníka je reprezentovat stát navenek a být hlavou státu doma. Má právo konzultovat vládu a být informován vládou o aktuálních vládních aktivitách (srov. Kongehuset, nedat.).

### 3.3.3 NORSKO: TISÍCILETÁ TRADICE MONARCHIE

Podobné postavení jako dánský král má i norský monarcha. Tradice norských králů se v různých formách táhne zpět o více než tisíc let (rok 872). Král je symbolická a vlivná osobnost a představitel národní jednoty. Král se těší velké prestiži. Král Haakon VII. se stal symbolem odporu v době druhé světové války díky svému nekompromisnímu odporu proti okupaci

a kolaborantské vládě Vidkuna Quislinga (Hroch, Kadečková, Bakke, 2005, s. 236–244).

Podle ústavy má v rukou výkonnou moc (čl. 3). Rozhodnutí činí v rámci vlády, jejímž zasedáním formálně předsedá. Všechny vládní akty musí být králem odsouhlaseny, ale král je ze své funkce neodpovědný. Aby vládní akty byly platné, musí je podepsat premiér (čl. 31, Kongehuset, 2009a). Panovník má právo jmenovat členy vlády (čl. 12) a může je také odvolat (čl. 22). Jedná se však jen o formálně-procedurální pravomoc. Přežití vlády totiž podle novely ústavy z roku 2007 závisí na parlamentu (čl. 15). Výkonnou moc má ve skutečnosti v rukou vláda. Král nemůže být obviněn. Odpovědnost nese vláda (čl. 5). Král přijímá zahraniční návštěvy, přednáší každoroční projev na Nový rok. Má právo udělovat milost (čl. 20). Je ochráncem církve (čl. 4) a nejvyšší velitel armády (čl. 25).

Norský král podepisuje zákony a má právo navrhanou legislativu vetovat. *Storting* jej sice může přehlasovat, ale nejdříve tak může učinit až po nových parlamentních volbách (čl. 78–79). V historii samostatného Norska král svého práva veta nepoužil (Svatoň, 2004, s. 178). Král tradičně každoročně v říjnu otevírá zasedání parlamentu. Po svolání nového *stortingu* přednáší královský projev, jehož text zpracuje vláda. V tomto projevu jsou představeny hlavní linie vládního programu. Po tomto projevu následuje také zpráva o stavu státu, kterou zpracuje vláda a je přednesena členem vlády (Kongehuset, 2010).

### 3.3.4 FINSKO: OD POLOPREZIDENTSKÉHO K PARLAMENTNÍMU REŽIMU

Finsko bylo tradičně monarchií. Od 12. století vládl ve Finsku švédský král a od roku 1809 ruský car. Po získání nezávislosti Finska v roce 1917 nebylo zpočátku jasné, zda Finsko zůstane monarchií nebo přijme republikánskou ústavu. Monarchisté trvali na tom, že navzdory vyhlášení nezávislosti je švédská ústava z roku 1772 stále v platnosti. Hlavou státu v tomto mezidobí nebyl ani král, ani prezident, ale regent, jemuž pravomoci

hlavy státu delegoval v roce 1918 parlament. Když na jaře 1919 vláda představila návrh nové ústavy, nejkontroverznější otázkou se stalo postavení hlavy státu v politickém systému a způsob její volby. Nakonec byla přijata republikánská forma státu. Hlavou státu se stal prezident a jeho kompetence byly výsledkem kompromisu mezi zastánci silné hlavy státu (konzervativci) a příznivci převahy parlamentu (socialisté) (blíže Jussila, Hentilä, Nevakivi, 1999, s. 121–131, též Anckar, 1999, s. 242, Nousiainen, 2000, s. 3, Paloheimo, 2000, s. 4–5, Paloheimo, 2001, s. 89).

Finská ústava z roku 1919, podobně jako ústava německé Výmarské republiky z roku 1919, zavedla formálně parlamentní režim, ale v praxi dovolovala, aby politický systém fungoval jako systém poloprezidentský, resp. parlamentní se silným prezidentem (blíže Nousiainen, 2000, Nousiainen, 2001). Stalo se tak daleko dříve, než se ve Francii etabloval modelový příklad poloprezidentského režimu. Tapio Raunio tak považuje Finsko za první případ poloprezidentského režimu v Evropě (Raunio, 2011b, s. 142).

Ústavní komise již v roce 1917 stanovila, aby exekutiva byla nezávislým orgánem založeným na autoritě prezidenta. Hlavou státu se stal prezident, který měl být silný zejména v zahraniční politice (Raunio, Wiberg, 2003, s. 301). Vedle toho získal téměř všechny pravomoci původně navržené v monarchistické ústavě pro krále. Král měl původně reprezentovat silnou exekutivu vůči parlamentu. Cílem ústavodárců bylo zajistit stabilitu systému a předejít další občanské válce, která sužovala Finsko krátce po vyhlášení nezávislosti. Ústava prezidentovi vymezovala relativně velký a současně ne zcela jasně definovaný prostor, který jednotliví prezidenti využívali v různé míře (Kopeček, 2004a, s. 39). Dag Anckar tuto situaci připodobňuje ke švédskému stolu: prezident si zkrátka přivlastňoval kompetence, které považoval za důležité. Největším „gurmánem“ byl v tomto ohledu Urho Kekkonen (1956–1981), zatímco jeho předchůdci i nástupci se drželi o něco více zkrátka, ani oni však nebyli „asketičtí“ (podle Paloheimo, 2000, s. 3, Nousiainen, 2000, s. 7, Paloheimo, 2007, s. 249–250).

Tuto šedou zónu a možnosti různých interpretací značně zredukovala nová ústava, která vstoupila v platnost v roce 2000. Ta již vychýlila finský systém jednoznačně k parlamentní formě vlády (Paloheimo, 2000, s. 8, Paloheimo, 2007, s. 246).

Než se zaměříme na prezidentské pravomoci podrobněji, zdůrazněme, že charakter politického systému, který ve Finsku po roce 1919 vznikl, závisel nikoli výhradně na ústavním textu, ale primárně na jiných faktorech. Za prvé se jedná o stranický systém. Finský prezident využíval fragmentace finského stranického systému, což pozici parlamentu vůči prezidentovi oslabovalo, na druhé straně se ale prezident nemohl opřít o solidní politický tábor v parlamentu (srov. Kopeček, 2004a, s. 38). Finský stranický systém byl zvláště v minulosti charakterizován vysokou mírou polarizace (Kopeček, 2005e, s. 249), která ztěžovala utváření stabilních koaličních vlád. Prezidentovi tak připadla role arbitra (blíže Paloheimo, 2000, s. 14 an, Paloheimo, 2001, s. 88). Za druhé reálná pozice prezidenta závisela i na samotné osobnosti držitele této funkce a jeho přirozené autoritě (Paloheimo, 2000, s. 4). Z tohoto pohledu byl nejsilnější prezident Urho Kekkonen, zatímco např. prezident Martti Ahtisaari (1994–2000) byl zřetelně slabší. Za třetí reálnou moc prezidenta posilovalo i mezinárodně-politické postavení Finska, které bylo v době studené války pod trvalým tlakem Sovětského svazu. Úřad prezidenta vyžadoval silnou osobnost, která byla na jedné straně zárukou nezávislosti a stability finské zahraniční politiky a na druhé straně důvěryhodnou osobou v očích vládců SSSR. Zvláště v období prezidentství U. Kekkonena byla jakákoli kritika prezidentské zahraniční politiky vnímána jako útok na finskou bezpečnost a bezpečnostní doktrínu (Anckar, 1999, s. 245). V této době byl prezident prakticky neomezeným aktérem finské zahraniční politiky, zatímco po pádu železné opony a integrace Finska do EU role prezidenta zřetelně oslabil (Paloheimo, 2000, s. 4).

Podívejme se na postavení finského prezidenta podrobně. Finská ústava z roku 1919 zakotvovala zřetelný exekutivní dualismus (srov. Nousiainen, 2001, s. 97, Paloheimo, 2000) a vytvářela tak předpoklady pro konkurenci mezi premiérem

a prezidentem. Výkonnou moc vykonával prezident a také vláda, které ústava připisovala úkol všeobecné správy země (čl. 2). Prezident byl nejen hlavou státu a vrchním velitelem ozbrojených sil, ale podle volnější interpretace ústavy (čl. 33) fakticky určoval zahraniční politiku. Prezidentovy akty byly kontrasignovány ministry. Ministři za taková prezidentská rozhodnutí nesli odpovědnost (čl. 34). Kontrasignace se však vztahovala pouze na procedurální otázky. Odmítnutí kontrasignace se v praxi často rovnalo demisi příslušného ministra. Dekrety týkající se dozoru nad vládou a institucemi administrativy kontrasignaci nepodléhaly (čl. 32 a 47).

Dnes je prezident ze své funkce neodpovědný. Pouze podle čl. 113 může být prezident stíhán z důvodů zrady, velezrady či zločinů proti lidskosti. Podnět k prošetření činů prezidenta může podat vláda, ombudsman či ministr spravedlnosti. O žalobě může pak rozhodnout parlament, a to minimálně třemi čtvrtinami hlasujících poslanců. Pokud je taková žaloba schválena, stíhání proti prezidentovi vede nejvyšší státní zástupce (čl. 104) před Státním tribunálem, který rozhoduje o vině, či nevině prezidenta (čl. 113).

Prezident měl původně výsadní postavení v procesu formování vlády, avšak dnes je jeho role podstatně slabší (Paloheimo, 2001, s. 87, Raunio, Wiberg, 2003, s. 321). Prezident získal podle ústavy z roku 1919 společně s parlamentem i legislativní moc (čl. 2). Měl právo suspenzivního veta (čl. 19). Pokud s návrhem zákona schváleného v parlamentu nevyslovil během tří měsíců souhlas, návrh zákona nevešel v účinnost. Veto mohlo být parlamentem přehlasováno až po nových volbách. Novela ústavy z roku 1987 však stanovila, že parlament může přehlasovat prezidenta již na příští schůzi (čl. 19, srov. Anckar, 1999, s. 246, Paloheimo, 2000, s. 7). Nová ústava v čl. 77 tuto úpravu prezidentského veta zachovala, stejně jako právo prezidenta vyžádat si k posouzení zákona stanovisko Nejvyššího soudu či Nejvyššího správního soudu (srov. Paloheimo, 2000, s. 25, Paloheimo, 2007, s. 252). Prezident mohl též podle ústavy z roku 1919 předkládat návrhy zákonů (čl. 18). Předkládal též návrh rozpočtu a mohl reálně ovlivňovat jeho

detaily. Mohl vydávat prezidentské dekrety tam, kde neexistovala parlamentní legislativa (čl. 28). Dnes již prezident nemá pravomoc samostatně navrhnout legislativu, ale právo vydávat dekrety je zachováno i v nové ústavě (čl. 80). Dekrety však vedle prezidenta může vydávat vláda či ministr, a to jen na základě autorizace zákonem. Pokud zákon nestanoví, kdo může v dané věci vydávat dekrety, připadá toto právo vládě.

Prezident dnes přijímá rozhodnutí až na výjimky na základě vládou předkládaných návrhů. Prezident může vrátit návrh vlády k přepracování. Výsledný návrh, který putuje do parlamentu ke schválení, je však již v diskreci vlády (čl. 58, srov. Nousiainen, 2001, s. 106, Paloheimo, 2000, s. 9). Prezident dnes jmenuje pouze několik vrcholných představitelů správy. V případě, že se funkce prezidenta uvolní, přebírá jeho funkce podle staré (čl. 25) i nové (čl. 59) ústavy premiér.

V souladu s definičním znakem poloprezidentských režimů podle Sartoriho (2001, s. 139–140) reálná moc prezidenta oscilovala (blíže Paloheimo, 2000, s. 17 an, Paloheimo, 2001, s. 87 an, Anckar, 1999, Paloheimo, 2007, s. 247 an). V předválečné době se systém přibližoval parlamentní formě vlády (Nousiainen, 2001, s. 97). Prvním prezidentem byl Kaarlo Juho Ståhlberg (1919–1925), jenž byl liberál respektující parlamentní většinu. Na jedné straně nevyužíval úplný potenciál svých pravomocí, na druhé straně však zcela nerezignoval na své relativně silné kompetence a snažil se o aktivní roli v politice. Semiprezidentské aspekty „dřímaly“ pod povrchem. Význam Ståhlbergova prezidentství jako důležitého stabilizačního aktéra se v době vysoké polarizace stranického systému projevil zvláště v procesu formování vlád. Vedle čtyř menšinových a dvou většinových vlád jmenoval i dva úřednické kabinet, které byly fakticky „prezidentskými“ kabinet (blíže Paloheimo, 2000, s. 17, Paloheimo, 2001, s. 87). Ståhlberg učinil ve finském politickém systému první otisk silného prezidentství a vytvořil tak předpoklady pro své následníky, kteří nebyli pasivními slabými prezidenty. Ståhlberg také položil základy dominance prezidenta v zahraniční politice. Vyhradil si právo vybírat ministra zahraničí (blíže Paloheimo, 2000, s. 25 an).



Ståhlbergův nástupce Lauri Kristian Relander (1925–1931) byl spíše slabším prezidentem, avšak neváhal dvakrát rozpustit parlament. Pehr Evind Svinhufvud (1931–1937) byl zastáncem silného prezidenta a také o to usiloval v praxi (blíže Häikiö, nedat.). Naopak prezident Kyösti Kallio (1937–1940) byl prezidentem, který chápal svou roli jako roli hlavy státu v parlamentním režimu a neměl ambici soupeřit o moc s vládou či parlamentem. Výkon jeho funkce také oslabovalo vážné onemocnění. Za jeho prezidentství se Finsko vrátilo ke „každodennímu parlamentarismu“ (Hokkanen, nedat.).

Fungování systému se výrazně proměnilo až po druhé světové válce. V době studené války postavení prezidenta oproti předchozí době posílilo (blíže Paloheimo, 2000, s. 18 an, Paloheimo, 2001, s. 88). Důvodem změny byl vztah k SSSR. V roce 1948 Finsko uzavřelo se SSSR Smlouvu o přátelství, spolupráci a vzájemné pomoci. Prezidenti J. K. Paasikivi a U. Kekkonen zdůrazňovali, že zahraniční politika je v rukou prezidenta. V praxi jednoznačně určovali zahraniční politiku, zatímco vláda řídila vnitřní záležitosti (Nousiainen, 2001, s. 97 an). Považovali se za garanty dodržování dohody. Čl. 33 ústavy, podle kterého „prezident určuje vztahy Finska se zahraničními státy“, byl prezidenty interpretován doslova: zahraniční politika se stala čistě prezidentovou prerogativou (Nousiainen, 2001, s. 100, Anckar, 1999, s. 247).

Zlatou érou prezidentské dominance bylo prezidentství Urho Kekkonena (1956–1981). Od roku 1962 jasně politickému systému dominoval. Rozšířil okruh svého vlivu i na zásahy do vnitřní politiky a stal se ústředním aktérem v procesu formování vlád (Nousiainen, 2000, s. 101). Vlády, které prezident jmenoval, zvláště úřednické, byly prakticky prezidentskými kabinetem (Paloheimo, 2007, s. 250). Na rozdíl od francouzského poloprezidentského modelu se prezident nestal nikdy vůdcem parlamentní většiny. Nebylo ani možné hovořit o koabitaci (Nousiainen, 2001, s. 98). Prezident totiž vystupoval jako neutrální hlava státu v roli arbitra, protiváha vlády a parlamentu (více Nousiainen, 2000, s. 5–6, srov. Anckar, 1999, s. 243). Paloheimo se domnívá, že bylo možné Finsko v době

Kekkonenova prezidentství přirovnat k prezidentskému systému: „Kombinace prezidentské pravomoci jmenovat vlády, určovat složení vládních kabinetů, nepřímo odvolávat vládu prostřednictvím rozpuštění parlamentu a poslední slovo prezidenta při výběru ministrů v 70. letech činila z finského prezidenta všemocnou hlavu státu,“ dokonce silnější než prezident USA (Paloheimo, 2000, s. 22).

Od 80. let (resp. od nástupu Mauna Koivista do úřadu prezidenta v roce 1982) lze však pozorovat nástup trendu k postupné přeměně poloprezidentského režimu v režim parlamentní (Paloheimo, 2000, s. 3, Paloheimo, 2001, s. 88, Anckar, 1999, s. 246 an, Raunio, 2011b, s. 142–145, Vorlová, 2010). Tento trend parlamentarizace se odehrával jak v rovinné ústavních zvyklostí, tak v rovinné formálních změn ústavy. Tomuto trendu nahrávaly dvě skupiny faktorů (srov. Anckar, 1999, s. 250 an). První skupina faktorů se týkala vnitřní politiky. Šlo jednak o snižování polarizace stranického systému. Od roku 1983 byly finské vlády schopny vytrvat po celé funkční období a prezidentovy zásahy nebyly nutné (Anckar, 1999, s. 253–254, Raunio, Wiberg, 2003, s. 308–309, srov. Nousiainen, 2001, s. 102, Paloheimo, 2001, s. 89, Kopeček, 2004a, s. 39, Kopeček, 2005e). Za druhé také osobnost nového prezidenta přispěla k omezení role hlavy státu ve finské politice. V letech 1982–1994 byl prezidentem sociální demokrat Mauno Koivisto. Byl zvolen jako antiteze vůči autoritě U. Kekkonena (srov. Anckar, 1999, s. 252). Byl proto ochoten více respektovat názor parlamentní většiny a jeho nástup do funkce v roce 1982 lze považovat za symbolický počátek parlamentarizace finského politického systému (Paloheimo, 2000, s. 19). Jeho prezidentství znamenalo návrat k tradicím prezidenta Ståhlberga. Koivisto si ponechal pravomoci v zahraniční politice, ale v domácí politice se příliš neangažoval. Respektoval parlamentní formu vlády, zvláště s ohledem na stabilní vládní koalici (Paloheimo, 2000, s. 19). Ve druhém období 1988–1994 přenechával vládě zčásti i zahraniční politiku (Nousiainen, 2001, s. 101). V letech 1994–2000 byl prezidentem Martti Ahtisaari. Zdůraznil nutnost spolupráce prezidenta, vlády a parlamentu

při vytváření zahraniční politiky, kterou v 90. letech určovala zvláště vláda (srov. Nousiainen, 2000, s. 9). Třetím významným vnitřním faktorem byly změny institucionálního rázu, které se projevovaly v tlaku na omezení prezidentských kompetencí a příklonu finské politické reprezentace k modelu parlamentního režimu (Anckar, 1999, s. 251–253, Paloheimo, 2003, s. 5–6, Raunio, 2011b, s. 144), což se projevilo i ve volbě M. Koivista prezidentem. První snahy o změnu ústavy se objevily již v 70. letech a na konci 80. let přišly první výrazné zásahy do prezidentských pravomocí. V roce 1990 parlament dokonce vyzval vládu k návrhu změny ústavy „s cílem vyvážit pravomoci parlamentu, vlády a prezidenta a posílit tak roli parlamentu“ (Nousiainen, 2000, s. 9). Nejdůležitější změny ústavy, které omezovaly roli prezidenta, byly přijaty v letech 1987, 1991 a 1993. Prezidentovy kompetence byly zkráceny například v procesu formování vlád (čl. 36, viz subkapitulu 3.4.4) a také jeho pravomoc rozpustit parlament byla omezena (čl. 27, viz subkapitulu 3.5). Omezení prezidentovy role bylo završeno přijetím zcela nové ústavy v roce 2000. Nová ústava zavádí jednoznačně parlamentní režim (Anckar, 1999, Paloheimo, 2000). Podle čl. 3 je vláda odpovědná parlamentu.

Druhá skupina faktorů se týká zahraniční politiky (blíže Paloheimo, 2000, s. 25, Anckar, 1999, s. 250–251). V roce 1991 zanikl SSSR, silná mocnost v těsném sousedství Finska, která prakticky po celé 20. století determinovala zahraniční politiku Finska (blíže Anckar, 1998, Anckar, 1999). Finsko se navíc v roce 1995 zapojilo do EU. Členství v EU znamenalo zatažení finské vlády do evropské byrokratické mašinerie a snížilo potřebnost aktivní politiky hlavy státu. Poněkud se začal vytrácet rozdíl mezi zahraniční a vnitřní politikou (Nousiainen, 2001, s. 102, Saraviita, 2007, s. 3, srov. Kopeček, 2004a, s. 39). Členství Finska v EU však roli prezidenta výrazně omezilo i z institucionálního hlediska. První posílení role vlády vůči prezidentovi bylo obsaženo v reformě ústavy (1993 a 1994). Podle nově vloženého čl. 33a bylo úkolem vlády připravit pozice Finska v otázkách, kterými se zabývají mezinárodní organizace. Do tohoto procesu se mohl také zapojit i parlament

(srov. Paloheimo, 2000, s. 7, Anckar, 1999, s. 247). Nová ústava z roku 2000 tato formální omezení prezidentovy role jen potvrdila. Podle čl. 93 ústavy z roku 2000 vede zahraniční politiku prezident ve spolupráci s vládou. Také parlament má v této oblasti (zahraniční smlouvy) větší roli. Vláda je hlavním aktérem v oblasti formulování stanovisek vůči EU. Jinými slovy, prezident je dnes pouze jeden z aktérů zahraniční politiky (Paloheimo, 2000, s. 8, Nousiainen, 2001, s. 106, Raunio, 2011b, s. 142) a v otázkách EU je spíše na vedlejší koleji, což vedlo v době prezidentství Maartiho Ahtisaariho (1994–2000) ke kolizi s vládou. V roce 1995 dosáhli prezident a vláda kompromisu: premiér vždy navštěvuje summity EU a prezident je navštěvuje, kdykoli si to přeje. Tuto praxi převzala i nynější prezidentka Tarja Halonen (Nousiainen, 2001, s. 108, Raunio, Wiberg, 2003, s. 320).

Lze shrnout, že všechny výše popsané skutečnosti, které vedly k oslabení role prezidenta v politickém systému Finska, byly potvrzeny i v nové ústavě. Změna politického režimu s sebou přinesla dva posuny: posílení parlamentu na úkor vlády a posílení vlády na úkor prezidenta republiky. Původní pravomoci prezidenta v principu zůstaly i v novém ústavním textu. Byly však navázány na rozhodnutí či vliv vlády či ministra (srov. Paloheimo, 2000, s. 8, Saraviita, 2007, s. 3). Došlo tak k parlamentarizaci prezidentských pravomocí.

S ústavním vývojem od silného prezidenta (resp. od polo-prezidentského režimu) k prezidentovi slabšímu (resp. k parlamentnímu režimu) poněkud kontrastuje vývoj způsobu volby prezidenta (srov. Paloheimo, 2000, s. 7). Do roku 1982 byl prezident volen nepřímo prostřednictvím kolegia volitelů (300 členů), kteří byli voleni lidmi. Pokud žádný kandidát nezískal nadpoloviční většinu hlasů volebního kolegia v prvním nebo druhém kole, konalo se kolo třetí, tentokrát již se dvěma nejsilnějšími kandidáty z předchozího kola. Zvítězil kandidát s vyšším počtem hlasů (čl. 23, srov. Paloheimo, 2000, s. 11). Ústavní novela z roku 1987 (čl. 23) zavedla kombinaci přímé a nepřímé volby. Pokud jeden z kandidátů získal více než 50 % hlasů voličů, byl zvolen. Pokud žádný z kandidátů

absolutní většinu hlasů nezískal, volilo jej kolegium volitelů (301 členů), které bylo voleno paralelně (Raunio, Wiberg, 2003, s. 318). Takto se volil prezident pouze v roce 1988 (Raunio, 2011b, s. 145).

V roce 1991 byl volební systém prezidenta opět změněn. Čl. 23 již zakotvil přímou volbu prezidenta (první volby podle nového systému proběhly v roce 1994) (Paloheimo, 2000, s. 7). I podle nové ústavy je prezident volen na šest let. Ústavní novela zavedla pro volbu prezidenta dvoukolový většinový systém. Zatímco podle původní úpravy z roku 1919 mohl být prezident volen do úřadu opakovaně bez omezení, ústavní novela z roku 1991 omezila možnost znovuzvolení na nejvýše dvě funkční období po sobě (čl. 23). Jedná se o reakci na dvacetipětileté nepřetržité funkční období Urho Kekkonena (srov. Paloheimo, 2000, s. 7). Toto omezení z roku 1991 převzala i současná ústava (čl. 54). Právo nominovat kandidáta na prezidenta mají dnes parlamentní politické strany nebo minimálně 20 000 občanů (čl. 54). Způsob volby hlavy státu posiluje její pozici tím, že legitimizační základnou prezidenta jsou voliči a nikoli parlament, na kterém je nyní prezident nezávislý. Ostatní ústavní reformy ale od 90. let prezidentovu pozici zřetelně oslabují (srov. Nousiainen, 2001, s. 108). S formálním i faktickým oslabením funkce prezidenta oslabil i jeho politický význam. Zatím poslední prezidentkou je od roku 2000 Tarja Halonen (blíže Nurmi, Nurmi, 2002). Volba Halonen do prezidentského úřadu může být interpretována jako projev oslabení prestiže a reálného vlivu prezidenta na politiku v zemi. Pro tuto interpretaci hovoří fakt, že tehdejší sociálnědemokratický premiér Paavo Lipponen prezidentskou kandidaturu odmítl a přenechal ji své stranické kolegyni. Také vůdce konzervativců Sauli Niinistö postupoval obdobně. Oba politici tehdy dali přednost soupeření o post premiéra (Nurmi, Nurmi, 2002, s. 479, srov. Kopeček, 2004a, s. 40).

### 3.3.5 ÍSLAND: FORMÁLNĚ SILNÝ, PRAKTICKY SLABÝ PREZIDENT

Podle islandské ústavy z roku 1944 má prezident ještě silnější pozici než finský prezident podle ústavy z roku 1919. Prezident zdědil silné postavení monarchy z ústavy z roku 1874. Systém bývá proto na základě analýzy ústavního textu často označován za poloprezidentský režim, ale ústavně-politická praxe je diametrálně odlišná (srov. Elgie, 1999, Kopeček, 2003a, s. 119–120, Arter, 2006a, s. 132). Potenciál pravomocí, který mu dává ústava, prezident příliš nevyužívá a jeho reálná role se v ústavním systému omezuje na roli prezidenta typickou pro parlamentní režimy. Islandská ústava je relativně stručná, a proto je řada otázek upravena nepsanými konvencemi, které vychylují reálné fungování systému od toho, co předpokládá ústava.

Prezident sdílí s parlamentem legislativní moc (čl. 2). Podle čl. 24 má právo rozpustit parlament, ale v praxi tohoto práva nevyužívá. Má také právo legislativní iniciativy (čl. 25) a také právo vetovat zákon. Pokud jej vetuje, návrh zákona je předložen občanům k rozhodnutí v referendu (čl. 26). V praxi ovšem prezident tohoto práva téměř nevyužívá. Bývala prezidentka Vigdis Finnbogadóttir jednou symbolicky pozdržela podepsání zákona o tři hodiny, avšak ministři vlády okamžitě protestovali a tvrdili, že prezidentka by bývala musela odstoupit, pokud by bylo zdržení delší (Arter, 1999b, s. 226). Zákon přijatý v parlamentu poprvé vetoval až současný prezident Ólafur Ragnar Grímsson v roce 2004 (Arter, 2006a, s. 132–133, Kristjánsson, Indridason, 2011, s. 190–191) a pak v roce 2010<sup>15</sup> (viz subkapitolu 3.8.5). Islandští specialisté se domnívají, že využití legislativního veta prezidentem může naznačovat jistý posun k poloprezidentské formě vlády (Kristjánsson, Indridason, 2011, s. 191). Podle čl. 28 prezident disponuje právem vydávat dekrety v krizových situacích (když nezasedá parlament). Parlament pak tyto zákony musí zpětně schválit.

<sup>15</sup> L. Kopeček uvádí, že již v roce 1985 prezidentka Vigdis Finnbogadóttir odmítla podepsat zákon (Kopeček, 2003a, s. 119).

Společně s vládou má prezident také ve svých rukou výkonnou moc, kterou vykonává prostřednictvím ministrů (čl. 13). Má právo jmenovat a odvolávat ministry (čl. 15). Podle ústavy také vládě předsedá (čl. 16). Vláda je ale výhradně odpovědná parlamentu, který může vládě vyslovit nedůvěru (čl. 14). Prezident jmenuje a odvolává státní úředníky (čl. 20) a sjednává zahraniční smlouvy (čl. 21).

V případě, že není úřad prezidenta obsazen, přejímají jeho pravomoci předseda parlamentu, předseda Nejvyššího soudu a předseda vlády (čl. 8). V praxi se role prezidenta omezují na ceremoniální záležitosti. Velmi zřídka zasahuje do procesu formování vlády. Islandskými prezidenty se často stali lidé, kteří nebyli vrcholnými politiky.

#### Islandští prezidenti v politickém a kulturním světě

Například Kristján Eldjárn (1968–1980) byl archeologem a ředitelem Islandského národního muzea (Grondal, 1998). Před svým zvolením do prezidentské funkce často vystupoval v televizi ve vzdělávacích pořadech, kde se snažil popularizovat svůj vědní obor. Další prezidentka, Vigdis Finnbogadóttir (1980–1996), byla původně učitelkou francouzštiny, turistickou průvodkyní a ředitelkou divadla. Běžně poskytovala rozhovory médiím, ale ty se netýkaly politiky. Předmětem rozhovorů se stávaly islandské ságy, francouzská literatura, umění, design apod. (Arter, 1999b, s. 226). Současný prezident Ólafur Ragnar Grímsson se stal profesorem politologie, kterou vyučoval na univerzitě v Reykjavíku a publikoval řadu odborných studií, mj. ve *Scandinavian Political Studies* (např. Grímsson, 1978).

Prezident je ze své funkce neodpovědný. Nemůže být stíhán za trestný čin. Pouze se souhlasem *altingu* může být prezident zbaven úřadu, ale jen za zvláštních podmínek. K odvolání je nutný souhlas tří čtvrtin poslanců *altingu*. Souhlas k odvolání prezidenta však musí dát i většina občanů na základě referenda. Jestliže voliči nesouhlasí s rozhodnutím *altingu* o odvolání

prezidenta, *alting* je rozpuštěn a konají se nové parlamentní volby (čl. 11).

Islandský prezident je volen přímo voliči (čl. 3) na dobu čtyř let (čl. 6). Kandidát na prezidenta musí dosáhnout minimálně 35 let věku (čl. 4). Kandidáty navrhuje minimálně 1 500 a maximálně 3 000 voličů. Ke zvolení stačí relativní většina. Pokud je pouze jeden kandidát, stává se prezidentem. V praxi se etablovala konvence automatického obnovování prezidentského období, pokud se proti němu nepostaví jiný kandidát. V letech 2000 a 2008 byl současný prezident Ólafur Ragnar Grímsson zvolen bez formální volby. Převládá konsensus, že volby nejsou potřeba a že stávající prezident vykonává funkci ke všeobecné spokojenosti (Eythórsson, Jahn, 2009, s. 197–198, srov. Kopeček, 2003a, s. 116, Bergman, 2007, s. 9).

### 3.4 VLÁDY<sup>16</sup>

Ve všech zkoumaných zemích platí, že výkonnou moc mají v rukou vlády a hlavy států (prezidenti či monarchové). Kompetence hlav států, včetně prezidentů Finsku a Islandu, jsou však poměrně malé. Hlavní aktérem výkonné moci je vláda. Vláda je ve všech zkoumaných zemích odpovědná parlamentu, který jí může vyslovit nedůvěru, a to buď jako celku, nebo jednotlivým ministrům (Bergman, Strøm, 2011, s. 49–50). V čele vlády stojí premiéři, jejichž mocenské postavení není nijak zvlášť silné, a to ze dvou důvodů. První důvod spočívá v tom, že v drtivě většině jsou vlády tvořeny dvěma a více stranami tak, že jsou předsedové vlád limitováni stranicko-politicky. Druhým faktorem je, že ústavy nepřipisují premiérům žádné zvláštní kompetence. Dánská a islandská ústava například stanoví, že premiér je hlavním mluvčím vlády (blíže Arter, 2006a, s. 133–144, Arter, 2006b, s. 112). Na druhé straně lze v posledních letech sledovat trend k posilování pozice premiéra v jednotlivých zemích. Jedním z důvodů je integrace skandinávských zemí do EU, kde hrají premiéři velkou

<sup>16</sup> Tato kapitola přebírá některé pasáže z Brunclík, 2009.

roli – například v Evropské radě. Dalším důvodem je obecnější trend k personalizaci politiky a volební kampaně, kdy se na vůdce a kandidáty na premiéra soustřeďuje větší míra mediální pozornosti (blíže Arter, 2006a, s. 144–147). Z hlediska počtu ministerstev má největší vládu Švédsko s 24 ministry, následují Norsko a Dánsko s 18 ministerstvy, Finsko s 12 ministerstvy a Island s 10 ministerstvy. Faerské ostrovy a Grónsko mají vládu s 9 členy, zatímco vláda Ålandských ostrovů čítá pouze 7 členů. Počet ministrů se ovšem v řadě zemí mění v čase.

Pro všechny severské země s výjimkou Finska po roce 1991, Grónska a Ålandských ostrovů je typický tzv. negativní parlamentarismus (srov. Bergman, Strøm, 2011, s. 49–50). Negativní parlamentarismus znamená, že se vláda může ujmout funkce, jestliže proti ní nestojí absolutní většina v parlamentu. Klíčovým principem je tu nikoli princip důvěry, ale princip tolerance. Přesněji řečeno, vláda nemusí mít aktivní podporu parlamentní většiny. Není třeba, aby pro ni jako například v České republice zvedla ruku (absolutní či relativní) většina členů parlamentu. Hlavním pravidlem zkrátka je, že se vláda ujímá úřadu a zůstává ve funkci tak dlouho, dokud sama nerezignuje nebo se proti ní nevysloví absolutní většina poslanců. „Důkazní břemeno“ je na straně parlamentu. Platí zde presumpce důvěry, pokud není absolutní většinou prokázán opak (blíže Brusewitz, 1929, s. 327, Bergman, 1993a, s. 56, v češtině Brunclík, 2009). Negativnímu parlamentarismu lze přičítat zejména dva důležité efekty. Za prvé negativní parlamentarismus posiluje pozici vlády vůči parlamentu. Za druhé negativní parlamentarismus umožňuje snadnější vznik a přežití menšinových vlád, které se v Dánsku, Norsku a Švédsku objevují častěji než vlády většinové (srov. Bergman, Bolin, 2011, s. 262).

Menšinové vlády zde navíc bývají velmi stabilní a efektivní (Arter, 2004, s. 586) a jsou vysvětlovány konsenzuálním stylem tamní politiky a racionalitou parlamentních stran, které se leckdy zdrží účasti ve vládě s ohledem na fakt, že vládní politiku mohou efektivně ovlivňovat i jinými způsoby (např. působením v parlamentních výborech) (Strøm, 1990, s. 23).

Menšinové vlády jsou relativně stabilní, protože je velmi často tvořila dominantní strana (v severských zemích to byla tradičně sociální demokracie), která kontrolovala přes 40 % parlamentních mandátů. (např. Strøm, 1990, Green-Pedersen, 2001, blíže Damgaard, 2011, s. 68, kapitola 5).

### Alternativní menšiny v Dánsku

Velmi zajímavý příklad toho, jak se menšinové vlády vypořádávají se svou situací, lze ilustrovat na Dánsku, kde v letech 1982–1993 fungovaly středopravicové koaliční vlády liberálů a konzervativců doplněné občasně o centristy a křesťanské demokraty či o radikální liberály. V mnoha případech byly vládní strany přehlasovány a musely tak administrovat opatření a politiky, které byly v rozporu s jejich programem. Docházelo tak často k tzv. alternativním většinám, když byla opozice schopna společnými silami vládu přehlasovat (Damgaard, Svensson, 1989, s. 732). Alternativní většiny nastaly jen v určitých oblastech – environmentální a sociální politika, vztah Dánska k zemím Střední Ameriky a bezpečnostní politika. Tato situace vedla i k tzv. politice poznámek pod čarou (*fodnotepolitikken*) spočívající v tom, že Dánsko vedlo dvě různé (vládní a parlamentní) politiky vůči NATO (blíže Damgaard, Svensson, 1989, s. 734, též supkapitola 6.1.2). Podobně v Norsku menšinová sociálnědemokratická vláda Thorbjørna Jaglanda (1996–1997) prohrála za své krátké funkční období celkem 322 hlasování v parlamentu, tedy v průměru více než jedno hlasování denně (Strøm, Narud, Valen, 2005, s. 795).

Negativní parlamentarismus se v severských zemích objevuje ve dvou variantách. V prvním, častějším, klasickém typu negativního parlamentarismu se vláda po svém jmenování nepodrobuje kontrolnímu hlasování parlamentu. Tato varianta se uplatňuje v Norsku, Dánsku, formálně též na Islandu a platila i ve Finsku podle ústavy z roku 1919 až do roku 1991. Druhý typ negativního parlamentarismu spočívá v tom, že je zde vláda povinna předstoupit před parlament. Na rozdíl od

„pozitivního“ parlamentarismu se však vláda ujímá moci ve všech případech, pokud absolutní většina poslanců nehlasuje proti vládě. Tak je tomu v případě Švédska a Faerských ostrovů.

### 3.4.1 NORSKO A DÁNSKO: KLASICKÝ NEGATIVNÍ PARLAMENTARISMUS

Norsko se řídí svou ústavou z roku 1814, která je v otázce vlády, vztahu výkonné a legislativní moci velmi stručná a až donedávna parlamentarismu nijak nepředjímala (srov. Strøm, Narud, 2003, s. 523, Strøm, Narud, Valen, 2005, s. 795). V roce 2007 byla ústava změněna a doplněna o právo parlamentu vyslovit vládě či kterémukoli jejímu členu nedůvěru (Narud, Strøm, 2011, s. 209). Král je v takovém případě povinen rezignaci odvolaného člena vlády přijmout (čl. 15). Praxi formování vlád stanovují nepsaná pravidla a konvence, které dávají poměrně široký prostor politickému vyjednávání. Ústava pouze konstatuje, že právo jmenovat a odvolat premiéra a ministry má panovník (čl. 12 a 22). Jedná se však pouze o formální pravomoc. O tom, kdo zasedne ve vládě, fakticky rozhodují politické strany. Panovník je maximálně zdrženlivý a omezuje se jen na formální úkony (srov. Strøm, Narud, 2003, s. 532). Přesto má panovník právo konzultace s bývalým premiérem, předsedou parlamentu a představiteli politických stran zastoupených v parlamentu. V drtivé většině případů panovník jmenuje osobu, která má nejširší podporu v parlamentu. Pokud je ale parlamentní situace nejasná, může panovník jmenovat premiérem osobu podle vlastního uvážení (Kongehuset, 2009b).

#### Norský král a formování vlády v roce 1928

Naposledy panovník rozhodl nezávisle v roce 1928, kdy výrazně ovlivnil podobu vlády. Tehdy král Haakon VII. jmenoval vládu Christophera Hornsruda, který sestavil historicky první sociálnědemokratický kabinet. Sociální demokraté (*Arbeidspartiet*)

se po volbách v roce 1927 stali nejsilnější parlamentní stranou s téměř 40 % mandátů. Panovníkův postup byl zcela v souladu s dosavadní praxí, ale odporoval názoru odcházejícího premiéra. Ve společnosti navíc zavládlo zděšení, neboť vláda poněkud netakticky do svého vládního prohlášení vtělila své cíle – socialistickou přeměnu společnosti. Na finanční trhy vtrhla panika, když zámožní obyvatelé začali převádět svá jmění do zahraničí. Proti vládě se postavila i ústřední Norská banka. Hornsrudově vládě byla sice o 18 dní později vyslovena nedůvěra (Regjering, nedat.), resp. bylo odmítnuto vládní prohlášení, ale krok Haakona VII. výrazně upevnil principy parlamentarismu a také podporu sociálních demokratů pro monarchii (Strøm, Narud, 2003, s. 532, Narud, Strøm, 2011, s. 214). Na rozdíl od sociálních demokratů ve Švédsku či Dánsku měli zpočátku norští sociální demokraté pověst radikálních socialistů, kteří hodlají vybudovat socialistickou diktaturu. To se změnilo až v polovině 30. let, kdy norští sociální demokraté upustili od radikální rétoriky a stali se přijatelní i pro většinu veřejnosti (Hroch, Kadečková, Bakke, 2005, s. 221).

V Norsku neexistuje formální hlasování o důvěře pro novou vládu. Předpokládá se, že vláda má důvěru do té doby, než je úspěšně hlasováno o nedůvěře. K vyslovení nedůvěry vládě stačí nadpoloviční většina přítomných poslanců. Stalo se tak v roce 1963, kdy padla sociálnědemokratická vláda Einara Gerhardsena. Vláda ani nepodává s koncem funkčního období formální demisi (Strøm, Narud, 2003, s. 532, Narud, Strøm, 2011, s. 225–226, Rasch, 2000, s. 2–6, Rasch, 2001, s. 29–30).

V Dánsku platí obdobná pravidla negativního parlamentarismu v praxi již od roku 1901, ale byla kodifikována až s přijetím nové ústavy v roce 1953 (Nannestad, 2009, s. 69). Panovník podle ústavy jmenuje a odvolává premiéra a ministry (čl. 14), ale ústavní konvence opět do hry vtahují politické strany jako klíčové hráče. Panovník konzultuje otázku sestavení vlády s představiteli politických stran. Premiéra a vládu *de facto* určuje dohoda politických stran. V první fázi

je pověřen tzv. královský informátor, který organizuje vyjednávání mezi stranami. V druhé fázi se koná tzv. královský kulatý stůl (*Dronningrunde*), což je schůze zástupců politických stran, ze které vzejde kandidát na premiéra. Ideální alternativou je, aby kandidát prokázal, že jej podporuje alespoň 90 poslanců (dánský parlament čítá 179 členů). Jinými slovy, nejlepším řešením je většinová vláda. Pokud tento požadavek kandidát prokáže, král jmenuje tohoto kandidáta. Většinou však většinovou vládu sestavit nelze. V tomto případě je druhou nejlepší alternativou menšinová vláda, které nehrozí, že by jí parlament v nejbližší budoucnosti vyslovil nedůvěru (Damgaard, 2003a, s. 286, srov. Fitzmaurice, 2001, s. 153, Damgaard, 2011, s. 80). Ani ústava ani dánská parlamentní tradice nevyžaduje, aby vláda získala poté, co se ujme funkce, důvěru parlamentní většiny. Vláda je v úřadě tak dlouho (i po uplynutí volebního období parlamentu), dokud sama nerezignuje nebo jí je vyslovena nedůvěra. V případě vyslovení nedůvěry může vláda odpovědět rozpuštěním parlamentu a vypsáním nových voleb (bližší Rasch, 2001, s. 34, srov. Damgaard, 2004, s. 117–118).

Premiér může také spojit návrh zákona s důvěrou. Pokud je tento návrh odmítnut, vláda rezignuje. Může ale také požádat panovníka o rozpuštění parlamentu a vypsání nových voleb (Damgaard, 2003a, s. 286–287). Od roku 1901, kdy se etabloval parlamentní režim, byla úspěšná pouze tři hlasování o vyslovení nedůvěry (1909, 1947 a 1975) (Pedersen, Knudsen, 2007, s. 160). Vláda zpravidla rezignuje v důsledku nedostatku parlamentní podpory. Vláda, která rozpustí parlament, sama rezignovat nemusí a může pokračovat ve své činnosti (Damgaard, 2003a, s. 287).

### 3.4.2 ISLAND: FORMÁLNĚ NEGATIVNÍ, PRAKTICKY „POZITIVNÍ“ PARLAMENTARISMUS

Na Islandu měla exekutiva zpočátku pouze jednoho člena – ministra pro Island. Ten byl součástí dánské vlády, ale byl až do roku 1904 nezávislý na parlamentu. Až teprve v roce 1917 pod dojmem války v Evropě se exekutiva proměnila v kolektivní

orgán a vláda měla od té doby tři ministry. V roce 1999 jich již bylo 12 (Kristjánsson, 2003, s. 410–411). Dnes má islandská vláda 10 členů.

Ústava je v otázce formování vlády stručná (srov. Kristjánsson, 2003, s. 405). Pouze konstatuje, že ministry jmenuje a odvolává prezident, který také předsedá zasedání vlády (čl. 15 a 16). Formálně tedy může prezident vládu bez dalších podmínek odvolat, ale nečiní tak, protože by takový krok porušoval principy parlamentarismu. Prezident respektuje rozložení sil v parlamentu a v procesu formování vlády postupuje podle dohody stran. V případě, že předsedové stran nejsou schopni se dohodnout, může prezident sám rozhodnout o předsedovi vlády, avšak v posledních letech se vůdci politických stran zpravidla rychle dohodnou na koaliční vládě bez zásahu prezidenta (Kristjánsson, 2003, s. 406, Eythórsson, Jahn, 2009, s. 200, srov. Indridason, 2005, s. 448). Stejně jako v Dánsku či Norsku ani na Islandu neexistuje formální hlasování o důvěře pro novou vládu. Vláda může u moci zůstat tak dlouho, dokud jí není vyslovena nedůvěra (Eythórsson, Jahn, 2009, s. 198). Na rozdíl od Dánska či Švédska jsou na Islandu od roku 1944 pravidlem většinové koalice. V době vyhlášení nezávislosti, kterého se účastnila pětina všech občanů Islandu, fungovala na Islandu úřednická vláda, protože se politické strany nebyly schopny v předchozí době dohodnout na akceschopné vládě. Politické strany se proto v době vyhlášení nezávislosti cítily poníženy a od té doby je pro ně imperativem sestavení většinové vlády (Kristjánsson, 2006, s. 405–406). Důležitou roli ve formování vlád má prezident, který se může v případě absence většinové vlády přiklonit ke jmenování úřednického kabinetu. Politické strany jsou tak silně motivovány k hledání většinového řešení (srov. Kristjánsson, Indridson, 2011, s. 172–173). Tím se Island posouvá fakticky k pozitivnímu parlamentarismu, protože jmenovaná vláda se prakticky musí opírat o parlamentní většinu, ačkoli zde formálně platí negativní parlamentarismus. Ačkoli vznik menšinových vlád není vyloučen, jsou chápány spíše jako přechodné či krizové řešení. I vláda Johanny Sigurðardóttir, která vznikla na začátku roku 2009 jako vláda

menšinová po demisi pravicové vlády, získala po parlamentních volbách z května 2009 většinový status (blíže Maškarinec, 2009, s. 187).

Stejně jako v ostatních parlamentních režimech i zde platí, že parlament může vládě vyslovit nedůvěru, a to relativní většinou členů parlamentu (srov. Bergman, 2007, s. 8). Stalo se tak pouze jednou, a to v roce 1950. Vláda byla také v sedmi případech odvolána nepřímou: poté, co prezident rozpustil parlament (Kristjánsson, 2003, s. 407). Ustálila se zvyklost, podle které vláda rezignuje, pokud prohraje hlasování o návrhu, se kterým spojila své přežití. Avšak kvůli většinovým koalicím zůstává význam této zvyklosti poněkud nejasný (Kristjánsson, 2003, s. 406).

### 3.4.3 ŠVÉDSKO A FAERSKÉ OSTROVY: PŘEDSEDA PARLAMENTU V CENTRU FORMOVÁNÍ VLÁD

Ve Švédsku parlamentarismus funguje od roku 1917, resp. 1921, kdy král definitivně rezignoval na zasahování do složení vládních kabinetů. Až do přijetí nové ústavy v roce 1974 se švédský politický systém řídil podle ústavy z roku 1809. Do roku 1974 fungoval ve Švédsku negativní parlamentarismus bez nutnosti formálního hlasování o nové vládě. Nová ústava však tento institut zavedla do ústavní praxe (srov. Aylott, 2007, s. 182–183). Posílila také pozici premiéra (*statsminister*). Od roku 1876, kdy byla tato funkce uvedena do praxe (Pettersson, 1994, s. 83, Gustafsson, 2007, s. 228), až do přijetí nové ústavy byl premiér spíše jen „první mezi rovnými“ (Aylott, 2007, s. 179).

Premiér již není podle kap. 6, čl. 4–6 nové ústavy jmenován králem, ale je volen parlamentem na návrh předsedy parlamentu (*talman*), čímž se stalo Švédsko v rodině parlamentních zemí raritou (blíže Bergman, 1992, s. 209, Bergman, 1993b, s. 293–299, Isberg, 2007, s. 16). Předseda parlamentu musí tuto otázku konzultovat s představiteli parlamentních stran. O navrženém premiérovi hlasuje *riksdag* nejpozději do čtyř dnů od podání návrhu. Jestliže více než polovina členů parlamentu hlasuje proti návrhu, navržený kandidát je odmítnut.

V ostatních případech je návrh schválen. Premiér po svém zvolení oznámí parlamentu jména ministrů vlády. Pokud je návrh na premiéra opakovaně (čtyřikrát) odmítnut, konají se nové volby. V historii se již třikrát (1978, 1979 a 1981) stalo, že při hlasování o nové vládě bylo daleko více hlasů proti než pro, přesto se navržený kandidát stal premiérem a sestavil vládu (srov. Sterzel, 1999, s. 104 an, Isberg, 2007, s. 73).

#### Negativní parlamentarismus ve švédské praxi

Asi nejkurióznějším případem je jednobarevná vláda liberálů (*Folkpartiet liberalerna*), kterou vedl Ola Ullsten. Pro jeho vládu v roce 1978 zvedlo ruku pouze 39 poslanců této strany. Konzervativci (*Moderaterna samlingspartiet*) a komunisté (*Kommunisterna*) byli proti (66 hlasů). Nejdůležitější silou ovšem bylo 215 hlasů sociálních demokratů (*Socialdemokraterna*) a centristů (*Centerpartiet*), kteří se zdrželi hlasování. Premiér Ullsten se mohl ujmout úřadu a poměrně úspěšně vládl až do dalších voleb v roce 1979 se střídavou podporou několika parlamentních stran (Mattson, 1996, s. 156).

Poslanci mají tedy v zásadě čtyři možnosti, jak se k hlasování o novém premiérovi postavit: 1. hlasují proti vládě, 2. hlasují pro, 3. zdrží se hlasování nebo 4. se hlasování vůbec neúčastní. Varianty 2–4 *de facto* znamenají podporu premiérskému kandidátovi (srov. Bergman, 2003a, s. 602, Pettersson, 1994, s. 87). V roce 2010 byla schválena změna v ústavě. Od 1. ledna 2011 platí, že premiér podléhá hlasování po každých volbách bez ohledu na to, zda jeho vláda ve volbách posílila či oslabila (kap. 6, čl. 3, srov. Regeringen, 2010). Jedním z důvodů je, aby se ukázalo, zda existující vláda má i po volbách dostatečnou podporu parlamentu, zvláště pokud nastane případ, že menšinová vláda ve volbách oslabí, ale přesto zůstane v úřadě, jak tomu bylo například v roce 1998 (SOU, 2008, s. 125, srov. Isberg, 2007). Pokud jde o otázku demise vlády, platí, že k vyslovení nedůvěry je nutná absolutní většina všech poslanců (kap. 6, čl. 4 a 7). Podle kap. 6, čl. 7 může parlament vyslovit



nedůvěru celé vládě či jednotlivému členy vlády. V tomto případě tyto členy propouští předseda parlamentu. Žádný z pokusů o vyslovení nedůvěry vládě nebyl dosud úspěšný (Bergman, 2003a, s. 602). Pokud odstoupí premiér, automaticky odstupují i členové vlády (kap. 6, čl. 9). Vláda také může spojit s návrhem zákona otázku důvěry. Pokud není návrh schválen, vláda je nucena rezignovat. Takto padla v roce 1990 menšinová sociálnědemokratická vláda Ingvara Carlssona. Ukázalo se ale, že opozice (komunisté ani pravicové strany) není schopna sestavit vlastní vládu a Carlsson byl během jedenácti dnů opět zvolen premiérem a sestavil novou vládu (Lewin, 1999, s. 188, Aylott, 2007, s. 176–177).

Faerské ostrovy uplatňují podobu negativního parlamentarismu, která je v zásadě totožná s úpravou, kterou používá Švédsko. Podle čl. 28 zákona o autonomii předseda parlamentu (*lagting*) navrhuje po konzultaci s představiteli parlamentních stran kandidáta na premiéra. Do čtyř pracovních dnů *lagting* o tomto návrhu hlasuje. Pokud není návrh zamítnut absolutní většinou všech členů parlamentu, může se kandidát ujmout funkce a jmenovat členy vlády. Pokud je návrh zamítnut opakovaně (čtyřikrát), vyhlásí dosavadní premiér nové volby (Parliament Act, 1994, čl. 6). *Lagting* má právo vyslovit vládě nedůvěru, a to absolutní většinou všech členů (Parliament Act, 1994, čl. 30).

#### 3.4.4 FINSKO: OD NEGATIVNÍHO K POZITIVNÍMU PARLAMENTARISMU

Čl. 36 finské ústavy z roku 1919 prezidenta prakticky při jmenování členů vlády nijak formálně neomezoval. Prezident měl právo jmenovat členy vlády čestné osoby schopné zastávat tento úřad. Tento článek také stanovil, že se vláda musí těšit důvěře parlamentu. Prezidentem jmenovaná vláda již nebyla povinna předstupovat před parlament s žádostí o důvěru či o vyslovení souhlasu s vládním programem. Udělala tak pouze dobrovolně ve dvou případech – v letech 1926 a 1945 (Raunio, Wiberg, 2003, s. 308). Obecně ale platila presumpce

důvěry (Anckar, 1999, s. 244). Můžeme proto hovořit o principu negativního parlamentarismu.

Proces formování vlád určovaly hlavně zvyklosti. Zatímco ve 30. letech se režim ve Finsku blížil parlamentnímu systému, kdy prezident příliš do procesu formování vlád nezasahoval, nejvýraznější poválečný prezident Kekkonen měl v praxi rozhodující vliv na proces formování vlád (Nousiainen, 2001, s. 101). Zahajoval bilaterální vyjednávání s představiteli politických stran a předsedou parlamentu. Začal vyjednávat nejdříve s představitel nejvyšší strany, nakonec se zástupcem nejmenší parlamentní strany. Po vyjednávání jmenoval prezident premiéra či pověřil třetí osobou dalším jednáním (Raunio, Wiberg, 2003, s. 307–308). Pokud vyjednávání o koalici selhalo, prezident mohl jmenovat úřednickou vládu. Prezident výrazně ovlivňoval složení vládních koalic. Jeho roli ještě posiloval roztržštěný parlament. V případě menšinové vlády určoval fakticky nejen premiéra, ale i členy vlády (srov. Paloheimo, 2000, s. 20, Nousiainen, 2001, s. 101). Snažil se zasahovat i do stranické politiky a vytvářel si spojence v politických stranách.

#### Finský prezident a jeho vliv na podobu vlád v době studené války

V zájmu zahraniční politiky vůči SSSR vynechával prezident Kekkonen i jeho nástupce konzervativní Národní koalici z vlád v letech 1966–1987. Do této „vládní karantény“ uvrhl prezident i zástupce jiných stran (Anckar, 1999, s. 244). V roce 1987 prezident Mauno Koivisto zabránil vzniku vlády mezi centristy a Národní koalicí. Místo toho prosadil vládu Národní koalice a sociálních demokratů (Jussila, Hentilä, Nevakivi, 1999, s. 329, Mattila, Raunio, 2002, s. 264–265, srov. Anckar, 1999, s. 254, Raunio, Wiberg, 2003, s. 308). Tu vedl Harri Holkeri, který byl na prezidentovi závislý (Paloheimo, 2007, s. 250). Tento Koivistův zásah do stranické politiky byl ale spíše výjimkou (srov. Vorlová, 2010, s. 146).

Od 80. let postupně docházelo k oslabování prezidenta v procesu formování vlád, a to jak ve stranicko-politické, tak i v ústavně-právní rovině. Prezident pověřoval sestavením vlády předsedu nejsilnější parlamentní strany (Paloheimo, 2000, s. 21–22). Zhruba od 80. let jsou vlády ve Finsku oproti předchozí době stabilnější, vůči prezidentovi asertivnější a v praxi díky stranické disciplíně mají nad parlamentem převahu (Raunio, Wiberg, 2003, s. 314, Arter, 2006a, s. 89). Za prezidenta Ahtisaariho již platilo, že praktickou hlavou exekutivy jsou premiéři, kteří měli vůči prezidentovi silnější pozici než kdykoli dříve (srov. Paloheimo, 2007, s. 250). Roli prezidenta ve formování vlády navíc omezila ústavní novela z roku 1987. Podle upraveného čl. 36 ústavy musel prezident při „významné změně ve složení vlády“ konzultovat předsedu parlamentu a představitele parlamentních frakcí. Další novela z roku 1991 v čl. 36 prezidenta omezila ještě více: prezident měl povinnost konzultovat parlamentní frakce nejen při změnách ve vládním složení, ale i při samotném formování vlády (srov. Ankar, 1999, s. 246). Navíc ústavní novela z roku 1991 zavedla čl. 36a, podle kterého musí vláda po svém jmenování předkládat parlamentu svůj programový dokument. Toto hlasování se fakticky rovná hlasování o důvěře. Aby byl tento dokument schválen a vláda mohla zahájit svou činnost, je třeba, aby pro program vlády zvedla ruku prostá většina poslanců (Paloheimo, 2000, s. 7, Mattila, Raunio, 2002, s. 278, Raunio, 2011b, s. 120). Výše uvedený čl. 36a se také vztahoval na případy „významné změny ve složení vlády“. Toto pravidlo převzala i ústava z roku 2000 (čl. 62). Finský ústavní systém se tak po roce 1991 posunul k „pozitivnímu“ parlamentarismu (Mattila, Raunio, 2002, s. 278).

Podle čl. 61 současné ústavy z roku 2000 kandidáta na premiéra představuje parlamentu prezident. Ten tak činí na základě dohody stran zastoupených v parlamentu a po konzultaci s předsedou parlamentu. Tento princip již byl respektován v minulosti (Paloheimo, 2000, s. 20). O navrženém kandidátovi pak parlament hlasuje. Pokud ale navržený kandidát nezíská většinu hlasů v parlamentu, je navržen další kandidát. Pokud

ani tato volba není úspěšná, koná se třetí kolo, ve kterém zvítězí ten kandidát, který získá prostou většinu hlasů (srov. Nousiainen, 2000, s. 13). Zvoleného premiéra prezident jmenuje do funkce. Prezident pak jmenuje ministry na návrh premiéra (srov. Raunio, 2011b, s. 120).

Ve srovnání s minulostí má dnes prezident v procesu formování vlády sekundární roli a prakticky nezasahuje do formování koaličních vlád. Výjimkou je situace, kdy mezistranická jednání nevedou k výsledku (Arter, 2000, s. 185, Nousiainen, 2000, s. 12, Nousiainen, 2001, s. 106, Kopeček, 2004a, s. 39).

Pokud jde o podmínky rezignace vlády, čl. 36 staré ústavy stanovil, že členové vlády musí požívat důvěru parlamentu. Parlament měl právo vyslovit nedůvěru vládě či jednotlivému ministru, kterého pak prezident odvolal z funkce. Tuto pravomoc využil parlament dvakrát v roce 1957. Vláda také byla nucena rezignovat v případě, kdy parlament odmítl návrh, se kterým vláda spojila otázku důvěry. Stalo se tak například v roce 1953, kdy odstoupil premiér Kekkonen (Raunio, Wiberg, 2003, s. 312). Ústava z roku 1919 neříkala nic k možnosti, že by prezident mohl propouštět vládu bez předchozího hlasování parlamentu. V praxi ale vláda celkem pětkrát rezignovala po neshodách s prezidentem (Paloheimo, 2000, s. 22).

#### **Příklad vlivu SSSR na finskou vnitřní politiku (viz též subkapitulu 6.1.4)**

Stalo se tak například v roce 1958 v souvislosti se zahraniční politikou, kdy rezignovala vláda Karl-Augusta Fagerholma na nátlak Kremlu (Raunio, Wiberg, 2003, s. 309). Ve volbách v roce 1958 zvítězili těsně finští komunisté (*Suomen Kommunistinen Puolue*). Vládu ale sestavovali sociální demokraté, jejichž představitel, proamerický Karl-August Fagerholm, byl nominován prezidentem do funkce premiéra. Fagerholm sestavil koaliční vládu složenou ze sociálních demokratů, agrárníků, liberálů, Švédské lidové strany a také konzervativní Národní koalice. Sovětský svaz byl pobouřen. Po vstupu Finska do Severské rady

a se vzrůstající obchodní výměnou Finska se západem se SSSR obával, že Finsko opouští loajální politiku vůči Moskvě. SSSR zrušil jednání s finskou vládou o celé řadě ekonomických otázek a odvolal sovětského velvyslance. SSSR neměl zájem na vzniku silné vlády nezávislé na prezidentovi U. Kekkonovi, který byl považován za záruku úzké vazby Finska na SSSR. SSSR se také obával, že v příštích prezidentských volbách by už nemusel být Kekkonen zvolen. Pozice finské vlády se stala po nátlaku Moskvy neudržitelná, a proto v prosinci 1958 Fagerholm rezignoval. Kekkonen premiérem jmenoval menšinovou vládu agrárníků V. J. Sukselainena v lednu 1959. V lednu 1959 jel také Kekkonen do Leningradu, aby ujistil Nikitu Chruščova o tom, že Finsko je dobrým sovětským sousedem (Jussila, Hentilä, Nevakivi, 1999, s. 276–278, též Arter, 2006, s. 88).

Od roku 1991 platí, že prezident již nemůže z vlastní libovůle odvolat vládu. Může tak učinit pouze tehdy, pokud je vládě vyslovena nedůvěra (čl. 36b ústavy z roku 1919 a čl. 64 ústavy z roku 2000, srov. Paloheimo, 2000, s. 7). Před druhou světovou válkou nebylo zvykem, aby vláda po volbách rezignovala. Po válce se však rezignace vlády bez ohledu na výsledky voleb stala běžnou praxí. Vlády často rezignovaly proto, že nedokázaly prosadit v parlamentu své koncepce. Zvyklostí se také stalo to, že vláda rezignovala s volbou či opětovnou volbou prezidenta (ačkoli ústava toto nepředpokládala), čímž symbolicky uznávala dominanci prezidenta. Zhruba od 80. let však tato praxe ustala a prezident svolil s tím, aby vlády pokračovaly ve funkci i po prezidentských volbách (Raunio, Wi-berg, 2003, s. 309).

### 3.4.5 GRÓNSKO A ÅLANDSKÉ OSTROVY: POZITIVNÍ PARLAMENTARISMUS

Na Ålandských ostrovech je od roku 1988 vláda ustavována podle principu parlamentarismu (Eriksson, et al., 2008, s. 22).

Vláda vychází z výsledků jednání politických stran zastoupených v *lagtingu*. Návrh na předsedu vlády (*landtråd*) podává podobně jako ve Švédsku předseda parlamentu (*talman*). O jeho návrhu *lagting* hlasuje. Aby se mohla vláda ujmout funkce, musí získat aktivní podporu parlamentní většiny. Až do roku 2003 vláda musela mít důvěru minimálně 16 poslanců, tj. nadpoloviční většiny všech poslanců. Toto pravidlo vylučovalo existenci menšinových vlád. Nyní však platí, že vláda musí obdržet většinu hlasů přítomných poslanců, což umožňuje ustavení menšinové vlády. *Lagting* může vyslovit vládě a jejím členům nedůvěru absolutní většinou hlasů (*Lagtinget, nedat.*). Praxí byly vždy většinové vlády.

Grónsko se také řídí principy parlamentarismu, které umožňují menšinové vlády. Od získání autonomie v roce 1979 až do roku 2009 fungovaly v zemi jednobarevné menšinové vlády strany Vpřed (*Siumut*). Až teprve vláda vzešlá z voleb v roce 2009 je koaliční většinovou vládou. Proces formování vlády vypadá tak, že parlament nejdříve volí ze svých řad premiéra. Na jeho návrh jsou pak naráz zvoleni jednotliví členové vlády. Ke zvolení premiéra a členů je nutná většina přítomných hlasů v parlamentu (*Lovgivning*, 2010, kap. 23). Parlament má právo vládě nebo jednotlivým ministrům vyslovit nedůvěru (*Lovgivning*, 2010, čl. 27). Premiér může reagovat rozpuštěním parlamentu a vyvoláním nových voleb (*Inatsisartut*, 2010, čl. 28, srov. *Inatsisartut*, 2010, s. 2). Předčasné volby proto nejsou výjimečné (blíže Brachtl, 2009, s. 72–74). V praxi převažují většinové vlády. Výjimkou byla menšinová vláda sociálnědemokratické strany *Siumut* v letech 1983–1984 (blíže Brachtl, 2009).

## 3.5 PARLAMENTY

Ve vývoji ústavních institucí hrálo v regionu velkou roli pravidelně svolávané shromáždění (*thing*), jehož nejstarší existence je doložena na Islandu v roce 930 (Derry, 1979, s. 24 a 32–33, Byock, 2002, Kadečková, 2009, s. 36).

Vzorem pro islandský parlament se staly lokální sněmy v Norsku. Jednalo se o shromáždění svobodných sedláků, kteří měli právo hlasovat a určovat zákony platné pro daný kraj. Na Islandu se podařilo vytvořit ústřední sněm s pravomocí vydávat zákony platné pro celou zemi (Kadečková, 2009, s. 35). Tato parlamentní shromáždění se rozšířila i na jiná místa – britské ostrovy, Faerské ostrovy (blíže Gustafsson, 2007, s. 35–36, Kadečková, 2009, s. 35, Svatoň, 2004, s. 167–168), postupně se z nich vyvinuly moderní parlamenty a staly se středobodem státnosti jednotlivých zemí. I dnes jsou parlamenty ústřední institucí politických systémů severských států. Nejpočetnější parlament má Švédsko: 349 členů, následuje Finsko s 200, Dánsko se 179, Norsko se 169, Island s 63, Faerské ostrovy se 33, Grónsko s 31 a Ålandské ostrovy se 30 členy. Nejužší vztah mezi poslanci a voliči je právě na Ålandských ostrovech, kde na jednoho poslance připadá pouhých 324 voličů.

Všechny severské země mají dnes jednokomorový parlament. Nebylo tomu tak vždy. Dánsko a Švédsko měly v minulosti dvoukomorový parlament, který byl však nahrazen parlamentem jednokomorovým. Došlo k tomu však nikoli na základě odborných argumentů či analýzy demokratického vládnutí, ale spíše jako výsledek dohadování stylu „něco za něco“ mezi politickými stranami (srov. Elder, Thomas, Arter, 1982, s. 119, též Arter, 1991, s. 81). Na Islandu do roku 1991 a v Norsku do roku 2009 fungoval „kvazidvoukomorový“ parlament. Parlament se po volbách rozděloval na dvě relativně autonomní části. Finsko má sice od roku 1906 jednokomorový parlament, ale funkci druhé komory do určité míry supluje tzv. velký výbor. Zákonodárné orgány autonomních území představují příklady klasického jednokomorového parlamentu. Unikameralismus je ve všech severských zemích zcela legitimní. Jedná se o malé, kulturně homogenní unitární státy s obecně vysokým stupněm celospolečenského a sociálního konsenzu.

Pokud jde o právo navrhnout zákony, ve Švédsku (kap. 4, čl. 4), Norsku (čl. 76), Finsku (čl. 39 a 70), Dánsku (čl. 21 a 41), a Grónsku (Lovgivning, 2010, čl. 13) má podle ústavy právo legislativní iniciativy vláda a také jednotliví poslanci. Na

Faerských ostrovech má navíc legislativní iniciativu i premiér (Løgmannsskrivstovan, 1994, čl. 15). Na Islandu má právo iniciovat legislativu vedle členů parlamentu a vlády (čl. 38) i prezident (čl. 25). Islandský parlament se vymyká evropskému standardu v tom, že návrhy zákonů individuálních poslanců bývají úspěšné a jsou parlamentem ve většině případů schváleny. Také relativní vliv jednotlivých poslanců na schvalovanou legislativu je oproti poslancům v jiných zemích mimořádně velký (Eythórsson, Jahn, 2009, s. 198). Ålandskému parlamentu může podávat návrhy finský prezident, ålandská vláda a členové ålandského parlamentu. Návrhy může parlamentu podávat i předsednictvo parlamentu (*talmanskonferensen*), jehož členy tvoří předseda parlamentu, místopředseda parlamentu a předsedové parlamentních výborů, a jehož návrhy se týkají vnitřních záležitostí (blíže Lagtinget, 1972)<sup>17</sup>.

Funkční období všech parlamentů severských zemí je dnes čtyřleté. Pouze ve Švédsku se volby od roku 1970 do roku 1994 a ve Finsku od roku 1919 do roku 1954 konaly v tříletých intervalech. V čem se však dnes parlamenty mimo jiné liší, jsou podmínky jejich rozpuštění, které sahají od absolutní nemožnosti parlament rozpustit (Norsko) až po procedurálně snadné rozpuštění (Dánsko) (srov. Bergman, Strøm, 2011, s. 50).

Krajním případem je Norsko. *Storting* je volen na pevně stanovené období čtyř let (čl. 54 a 71). Ústava nepřipouští možnost předčasného rozpuštění. Neexistuje ani možnost odvolání poslance. Parlament nemá právo zbavit poslance mandátu. Pokud je vláda odvolána, platí zvyk, podle kterého novou vládu sestavuje předseda největší opoziční strany. Tato konstrukce, která neumožňuje předčasné rozpuštění parlamentu, posiluje nejen nezávislost poslanců, ale prakticky ztěžuje opozici možnost odvolat vládu. Pokud by tak učinila, musela by sestavovat novou vládu za podmínky stejného rozložení sil v parlamentu, protože nemůže počítat s předčasnými volbami (podrobně Rasch, 2001, s. 29–30).

<sup>17</sup> Informace poskytnuté Susanne Eriksson, generální tajemnicí parlamentu Ålandských ostrovů (srov. Ålands Lagting, 2011).

Ústavy ostatních zemí možnost předčasných voleb připouštějí. Konkrétní podmínky rozpuštění parlamentu se však již liší, a to nejen s ohledem na ústavní úpravu ale i na ústavní zvyklosti. Islandský parlament může být rozpuštěn pouze ve třech případech. Za prvé pokud občané v referendu zamítnou návrh *altingu* na odvolání prezidenta (čl. 11). Za druhé pokud se tak rozhodne prezident (čl. 24). Prezident ale zpravidla respektuje názor vlády a parlamentní většiny a tohoto nástroje z vlastní vůle nevyužívá. Je to *de facto* vláda, která iniciuje rozpuštění parlamentu (srov. Eythórsson, Jahn, 2009, s. 200). Je však na prezidentově uvážení, zda návrhu vyhoví. Za třetí pokud je odsouhlasena změna ústavy (čl. 79) (Kristjánsson, 2003, s. 406). K posledním předčasným volbám na Islandu došlo v roce 2009, kdy v zemi zavládla hluboká hospodářská krize. Vláda byla nucena pod tlakem veřejnosti odstoupit a vypsát nové volby (srov. Maškarinec, 2009, s. 185).

Finská ústava z roku 1919 dávala prezidentovi do ruky pravomoc rozpustit parlament (čl. 27) a nevázala toto právo na další podmínky (srov. Anckar, 1999, s. 244, Nousiainen, 2000, s. 4). Prezident rozpustil parlament celkem čtyřikrát: v letech 1953, 1962, 1971 a 1975. V roce 1991 byla ústava změněna a tato prezidentova pravomoc byla zkrácena. Prezidentovi sice zůstalo právo rozpustit parlament, ale mohl tak učinit pouze na základě odůvodněné žádosti premiéra a po konzultaci s předsedou parlamentu a členy parlamentních frakcí (čl. 27). V principu přešla tato úprava i do nové ústavy: prezident může podle čl. 26 rozpustit parlament pouze na základě „odůvodněného návrhu“ premiéra a po vyslechnutí postojů parlamentních klubů. Prezident může sice návrh na rozpouštění parlamentu odmítnout, ale nemůže rozpustit parlament z vlastní iniciativy (srov. Paloheimo, 2000, s. 7, Raunio, Wiberg, 2003, s. 309, Anckar, 1999, s. 246).

Ve Švédsku se původně volby konaly vždy třetí neděli v září každé čtyři roky. Od roku 2011 platí, že se volby posouvají již na druhou neděli v září, aby měla vláda více času na zpracování návrhu rozpočtu (Regeringen, 2010). V novodobé historii se pouze volby v roce 1958 konaly v červnu, nikoli

v září. Předcházel tomu rozpad koaliční vlády sociálních demokratů a centristů kvůli otázce penzijní reformy (Möller, 1986, s. 11, 20, Möller, 2004, s. 162, Hadenius, 2003, s. 117, Sterzel, 1999, s. 86–87). Ústava předpokládá dvě možnosti předčasného rozpuštění. Kap. 3 čl. 11 dává vládě do rukou možnost rozpustit parlament a svolat nové volby. Vláda ale nemůže rozpustit *riksdag* v době kratší než tři měsíce po uplynutí voleb. Parlament nemůže být rozpuštěn vládou, které byla vyslovena nedůvěra a je ve funkci pouze dočasně, než se vlády ujme nový kabinet (kap. 3, čl. 11). Parlament, který vznikne po předčasných volbách, má pouze zbytkové funkční období, což v praxi odrazuje parlament od vyslovení nedůvěry vládě (srov. Aylott, 2007, s. 183–184). Pokud například dojde k předčasným volbám po dvou letech od předchozích parlamentních voleb, nově zvolený parlament má mandát pouze na dva roky, tj. pouze do té doby, na kterou jsou volby standardně vypsány (kap. 3, čl. 3-4 a 11). Tento krok snižuje pravděpodobnost rozpuštění parlamentu natolik, že od roku 1975, kdy začala platit nová ústava, k předčasným volbám nikdy nedošlo (Rasch, 2001, s. 34, Bergman, 2006, s. 603–604, Bergman, Strøm, 2011, s. 50). Druhou cestou k rozpouštění parlamentu je situace, kdy je čtyřikrát po sobě odmítnut návrh předsedy parlamentu na osobu předsedy vlády (kap. 6, čl. 5).

Naopak v Dánsku jsou předčasné volby běžným jevem. Ačkoli je funkční období čtyřleté, volby se konají daleko častěji. Mezi roky 1981 a 2011 se konaly v průměru v tříletých intervalech. Premiér může parlament kdykoli podle čl. 32 rozpustit (též Pedersen, Knudsen, 2007, s. 160). Pouze vláda, která nepředstoupila před *folketing*, předčasné volby vypsát nemůže (Damgaard, 2003a, s. 238). Právo premiéra rozpustit parlament takřka kdykoli posiluje pozici vlády, která může využít příznivě naladěného veřejného mínění a neočekávaně rozpustit parlament a vypsát nové volby. Například premiér Anders Fogh Rasmussen využil v říjnu 2007 příhodných ekonomických ukazatelů a náskoku ve vývoji preferencí jeho strany *Venstre* před opozicí a vypsál nové volby, ačkoli čtyřleté funkční období mělo vypršet až v únoru 2009 (Lindhardt, Cordsen, Skjoldager, 2007, Hořejšová, 2008).

Na Faerských ostrovech má právo kdykoli vypsat nové volby premiér i faerský parlament (Løgmansskrivstovan, 1994, čl. 6). V posledních 30 letech se volby konají v průměru v tříletých intervalech.

V Grónsku má právo rozpustit parlament a vypsat nové volby předseda vlády (Inatisartutslov, 2010, čl. 26). Pokud parlament vysloví premiérovi či jednotlivému členu vlády nedůvěru, musejí tito podat demisi (Inatisartutslov, 2010, čl. 27). Premiér ale může reagovat rozpuštěním parlamentu a vypsáním nových voleb (Inatisartutslov, 2010, čl. 28, srov. Inatisartut, 2010, s. 2, Chemnitz, 2009, s. 24). Od roku 1979 se volby konají každé tři roky.

Ålandský parlament může být rozpuštěn prezidentem Finska po konzultaci s předsedou ålandského parlamentu. Právo rozpustit ålandský parlament má i sám tento orgán (Act of Autonomy of Åland 2004, čl. 15). K předčasným volbám však na Ålandských ostrovech nedochází (Ålands Lagting, nedat.).

### 3.5.1 ŠVÉDSKO A DÁNSKO: OD BIKAMERALISMU K UNIKAMERALISMU

Tradice švédského parlamentu sahá až do roku 1435, kdy byl šlechtou a měšťanstvem svolán zastupitelský orgán (*riksdag*). *Riksdag* byl v 17. století přeměněn na stavovský parlament (*ståndsriksdag*), ve kterém zasedali vedle představitelů šlechty, duchovenstva a měšťanů také zástupci statkářů (Hancock, 1998, s. 437, Einhorn, Logue, 1988, s. 159–160). V roce 1866 byl zaveden moderní dvoukomorový parlament (Petersson, 2009, s. 14, Hancock, 1998, s. 438, Hadenius, 1997, s. 12–13). Zatímco členové první komory (*första kammaren*) byli voleni nepřímo prostřednictvím zástupců regionů a větších měst, volby do druhé komory (*andra kammaren*) byly přímé (Möller, 2004, s. 26–27). Obě komory měly přibližně stejné pravomoci. Běžné zákony vyžadovaly souhlas obou komor. Avšak v případě rozpočtu byla procedura schvalování poněkud odlišná. Pokud se obě komory nemohly na rozpočtu shodnout, rozhodl parlament na společném zasedání většinou hlasů. Rozpočtová

procedura zvýhodňovala první komoru, neboť byla početně silnější (v 50. letech 233 členů vs. 151 členů druhé komory) (Bergman, Strøm, 2005, s. 308).

První komora původně fungovala jako pojistka konzervativců proti levicové opozici (sociálních demokratů a liberálů). Avšak v roce 1919 se sociální demokraté stali nejsilnější stranou v první komoře a po roce 1941 zde získali dokonce absolutní většinu. Společně s komunisty tak mohli sociální demokraté porazit nesocialistickou opozici ve všech hlasováních v letech 1945–1970 (Särilvik, 2002, s. 246–250). Důvody pro převahu sociálních demokratů v první komoře byly dva. Za prvé tato strana byla volebně silnější v regionálních než v celostátních volbách. Za druhé volební systém pro první komoru navzdory proporčnímu rázu mírně zvýhodňoval velké strany, což napomáhalo právě sociální demokracii (blíže Särilvik, 1977, s. 77, Särilvik, 2002, s. 250). Obměna první komory byla navíc velmi pomalá – každý rok se měnila pouze jedna osmina poslanců, což rovněž napomáhalo sociálním demokratům udržet se u moci i v dobách, kdy ve volbách do dolní komory oslabili (Bäck, Möller, 2003, s. 37, Hadenius, 1997, s. 106, Immergut, 2002, s. 238, Braun, 2006, s. 48). Až v roce 1966 utrpěli sociální demokraté porážku v regionálních volbách a první komoru přestali považovat za výhodu a přiklonili se k požadavku nesocialistických stran na odstranění první komory (Möller, 2004, s. 203–207, Elder, Thomas, Arter, 1982, s. 119). Od roku 1970–1971 tak má Švédsko jednokomorový parlament. Původně měl 350 členů, ale hned v následujících volbách v roce 1973 došlo k volebnímu patu – levice i pravice měly shodně 175 parlamentních hlasů. V méně důležitých otázkách byla rozhodnutí přijímána na základě tahání losů. Proto se parlamentnímu období 1973–1976 říká „loterijní parlament“ (*lotteririksdagen*). Aby se zabránilo opakování volebního patu, byl pro příští volby snížen počet členů na 349 (Ruin, 1991, s. 62–63).

Dánská ústava z roku 1849 zavedla dvoukomorový parlament (*rigsdag*). Skládal se z horní komory (*landsting*) a dolní komory (*folketing*) (Arter, 1991, s. 78–79, Nannestad 2009,

s. 66). Obě komory měly téměř identické pravomoci. Byly voleny přímo, ale po roce 1866 část členů horní komory jmenoval panovník (Arter, 1991, s. 79–81). Schválení ústavní změny znamenalo automatické rozpuštění obou komor, proto se zvláště horní komora stavěla proti ústavním změnám, na kterých měli zájem zejména sociální demokraté. Ti proto v letech 1912–1913 navrhli zavedení jednokomorového parlamentu (Arter, 1991, s. 79–81). K posunu došlo až na konci 30. let. Sociální demokraté, radikální liberálové i konzervativci se shodli na jednokomorovém parlamentu. Změna ústavy měla být potvrzena i v následném referendu, ve kterém bylo třeba souhlasu většiny voličů, kteří představují alespoň 45 % elektorátu. Referendum se konalo v roce 1939. Ačkoli 91 % lidí souhlasilo s návrhem, představovali pouze 44,5 % všech oprávněných voličů, a proto byl návrh na zrušení horní komory zamítnut (Arter, 1991, s. 99). Jednokomorový parlament byl zaveden až s přijetím zcela nové ústavy v roce 1953 (Nannestadt, 2009, s. 67–68). Liberálové a konzervativci souhlasili s jednokomorovým parlamentem výměnou za schválení některých pojištění vůči převaze parlamentu v podobě instrumentů přímé demokracie. Čl. 42 nové ústavy umožňuje třetině poslanců, aby předložila návrh zákona k referendu. Stalo se tak například v roce 1963, kdy byl k lidovému hlasování předložen zákon schválený sociálními demokraty a radikálními liberály (Rasmussen, 2007, s. 273, Nannestadt, 2009, s. 90).

### 3.5.2 NORSKO A ISLAND: OD KVAZIBIKAMERALISMU K UNIKAMERALISMU

Zvláštní podobu měl v minulosti parlament v Norsku a na Islandu. V Norsku z voleb vycházel jednokomorový parlament (*storting*). Podle čl. 49 se parlament dělil na dvě části – stálý výbor (*lagting*) a obecný výbor (*odelsting*). K rozdělení do obou částí docházelo až následně po volbách. Poslanci volili ze svých řad čtvrtinu nejuznávanějších poslanců. Vznikla tak kvazi horní komora – *lagting*. Zbývající tři čtvrtiny *stortingu* tvořila „dolní“ komora – *odelsting*. Důvod tohoto rozdělení je historický. V 19. století panovala obava z diletantismu a nevzdělanosti

zemědělského stavu. Podle představ ústavodárců měli v *lagtingu* sedět právníci a mělo zde také probíhat závěrečné čtení. *Lagting* jako komora právníků však nikdy ve skutečnosti nefungoval. Návrh zákona byl projednáván nejdříve v *odelstingu*. *Lagting* měl právo takový návrh zákona odmítnout (mohl navrhnout i změny). Pokud byl zákon z *odelstingu* dvakrát odmítnut, konalo se plenární zasedání, kde byla k přijetí zákona nutná dvoutřetinová většina (Hroch, Kadečková, Bakke, 2005, s. 131). Poměr sil jednotlivých politických stran byl v obou částech parlamentu identický a rozdělení parlamentu do dvou částí nemělo praktický vliv na přijímání legislativy (Strøm, Narud, 2003, s. 524). V roce 2007 bylo toto formální dělení na dvě části zrušeno a od voleb 2009 je *storting* klasickým jednokomorovým parlamentem (čl. 49, srov. Østbø, 2009, s. 16, Narud, Strøm, 2011, s. 209–210).

Island má ze všech severských zemí nejstarší parlamentní tradici. Od roku 930 je doložena existence islandského parlamentu *altingu*, který měl vedle legislativní moci i moc soudní a který fungoval i poté, co se Island stal součástí norského a o století později dánského království (blíže Kadečková, 2009, s. 35 an). V roce 1800 byl však dočasně zrušen. Obnoven byl na základě královského dekretu v roce 1843 a stal se posléze symbolem cesty Islandu k nezávislosti, ačkoli měl zpočátku jen poradní roli (blíže Jónsdóttir, Jónsdóttir, 2010, s. 7–8). Po přijetí islandské ústavy v roce 1874 až do roku 1991 fungoval specifický model parlamentu, který spočíval v tom, že podobně jako v Norsku po zvolení nového *altingu* se tento orgán formálně rozdělil do dvou částí. V praxi toto dělení nemělo žádnou zásadní roli, neboť „horní“ komora (*efri deild*), tvořená třetinou poslanců *altingu*, fungovala pouze jako zvláštní instituce uvnitř „dolní“ komory (*nethri deild*). Návrhy zákonů procházely třemi čtením v každé komoře zvlášť. Aby byl návrh schválen, musel být potvrzen v obou komorách (Jónsdóttir, Jónsdóttir, 2010, s. 9–10, Eythórsson, Jahn, 2009, s. 197, Kopeček, 2003a, s. 121).

### 3.5.3 FINSKO: TAKŘKA KLASICKÝ UNIKAMERALISMUS

Finsko podléhalo od středověku legislativě švédského parlamentu. V roce 1809 byl ve Finsku ustaven parlament (*suomen maapäivät*) pro velkoknížectví Finsko v rámci carského Ruska (Kirby, 1984, s. 15). Tento původní čtyřstavovský parlament byl nahrazen moderním jednokomorovým parlamentem (*eduskunta*) v roce 1906, který funguje dodnes (blíže Jussila, Hentilä, Nevakivi, 1999, s. 81). Zde druhou komoru do určité míry supluje tzv. velký výbor (*suuri valiokunta*) (čl. 35). Původně měl 45 členů, dnes jich je jen 25. Poslanec zvolený do parlamentu na Ålandských ostrovech je oprávněn k členství ve velkém výboru. Velký výbor má dnes dva základní úkoly. Za prvé je odpovědný za formulaci finské pozice k otázkám spojených s finským členstvím v EU. Otázky zahraniční a bezpečnostní politiky má však na starosti parlamentní zahraniční výbor. Za druhé všechny návrhy zákonů jsou projednávány ve velkém výboru po prvním čtení na plénu parlamentu (blíže Eduskunta, nedat., srov. Kysela, 2004, s. 145, Svatoň, 2004, s. 178). Samotné rozhodnutí o přijetí či nepřijetí návrhu zákona přísluší pouze parlamentu jako celku. Tato podoba finského parlamentu může být považována za formu substituce slabého bikameralismu (srov. Kopeček, 2004a, s. 40).

## 3.6 SOUDNÍ MOC

V regionu můžeme nalézt dva modely soudního systému. Prvním je tzv. západoskandinávský model odvozený od dánského soudnictví. Vedle Dánska do něj spadá Norsko a Island. Druhým je tzv. východoskandinávský model, který má kořeny ve Švédsku a vedle něj jej uplatňuje i Finsko (Lindblom, 1997, s. 328). Ve východoskandinávském modelu existují tři typy soudů: obecné soudy, správní soudy a soudy specializované. V západoskandinávských zemích neexistuje samostatný systém správního soudnictví. Správní soudnictví je v kompetenci obecných soudů (Lindblom, 1997, s. 329). S výjimkou Islandu je všude třístupňová soustava obecných soudů: nejvyšší

soud, odvolací (apelační) soudy a okresní soudy. Islandu chybí prostřední stupeň obecných soudů. V regionu nalezneme i specializované soudy, které se zabývají zvláštními oblastmi. V Norsku, Dánsku či ve Švédsku jde například o soudy pro oblast námořní dopravy (Svatoň, 2004, s. 185). V žádné severské zemi neexistuje ústavní soud. Platí ale obecná zásada, že soud může odmítnout použít zákon nebo jinou právní regulaci, pokud je přesvědčen, že je tento zákon protiústavní. Rozhodnutí o ústavnosti náleží tedy soudům (srov. Lindblom, 1997, s. 328, v češtině Hloušek, Kopeček, Šedo, 2011, s. 150–156). Již v parlamentu ale probíhá diskuse o ústavnosti navrhovaných zákonů. Například ve Švédsku může jedna třetina výboru, kde se zákon projednává, požádat legislativní radu (*Lagrådet*) o přezkum z hlediska ústavnosti (kap. 8, čl. 20–21, Svatoň, 2004, s. 185).

Ve všech severských zemích existuje možnost obžalovat člena vlády (v Norsku a Finsku navíc i soudce) z porušení zákona či vážného porušení svých povinností a následně jej i odvolat a potrestat jej (*impeachment*). Ve všech zemích kromě Švédska je ustaven pro účely *impeachmentu* zvláštní soud – tzv. Státní tribunál (*rigsretten* v Dánsku, *riksretten* v Norsku, *landsdómur* na Islandu a *valtakunnanoikeus* ve Finsku).

### 3.6.1 SOUDNÍ SYSTÉM VE ŠVÉDSKU

Švédský soudní systém má dvě paralelní větve: obecné soudy (*allmänna domstolar*) a správní soudy (*allmänna förvaltningsdomstolar*). Obě větve soudnictví jsou třístupňové. První instancí je 53 okresních soudů (*tingsrätter*), následuje šest odvolacích soudů (*hovrätter*) a nejvyšší instancí je Nejvyšší soud (*högsta domstolen*), jehož členy jmenuje vláda. Pokud jde o správní soudnictví, struktura je analogická: 12 správních soudů (*förvaltningsrätter*), čtyři odvolací správní soudy (*kammarrätter*) a Nejvyšší správní soud (*högsta förvaltningsdomstolen*). Vedle toho existuje několik zvláštních soudů: například soudy pro otázky životního prostředí (*miljödomstolar*), soudy pro oblast migrace (*migrationsdomstolar*) či soud pro otázky práce (*Arbetsdomstolen*) (blíže Domstol, 2010).



ombudsmani přezkoumávat činnost soudů (Reif, 2004, s. 13, Svatoň, 2004, s. 192–193, Althing Ombudsman, 1997, Parliamentary Ombudsman, 2010). Finský parlamentní ombudsman má zvlášť širokou působnost, včetně přezkumu rozhodnutí prezidenta, což umožňuje čl. 112 a 113 ústavy z roku 2000 (srov. Reif, 2004, s. 138). Ombudsmany volí parlamenty, a to na dobu funkčního období parlamentu. Parlamenty mohou také ombudsmana odvolat (blíže Oikeusasiamies, 2010, Riksdagens ombudsmän, 2010, The Danish Ombudsman, 1996, Althing Ombudsman, 1997, Sivilombudsmannensloven, 1962, Parliamentary Ombudsman, 2010).

Ve všech severských státech existují i úřady ombudsmanů výkonné moci. Zpravidla je jmenuje vláda, premiér či panovník na návrh vlády či příslušného ministra. Vládě také předkládají zprávy o své činnosti. Prvním takovým úřadem byl ombudsman na ochranu svobodného podnikání (*näringsfrihet-sombudsmannen*) zřízený ve Švédsku v roce 1954 a v roce 1992 nahrazený Úřadem pro konkurenci (*konkurrensverket*). V roce 1971 byl ustaven úřad ombudsmana na ochranu spotřebitelů (*konsumentombudsmannen*), jehož úkolem je hájit zájmy spotřebitelů. V regionu dále existují ombudsmani proti diskriminaci, rovné příležitosti apod. V severských zemích s výjimkou Dánska existuje i ombudsman pro dětské záležitosti, který byl ustaven nejdříve v Norsku (*barneombudet*) v roce 1981 jako první úřad svého druhu na světě (Barneombudet, nedat.). Spadá pod ministerstvo pro děti a rodinné záležitosti a do funkce jej na návrh vlády jmenuje panovník. Tento typ ombudsmana přijalo i Švédsko (1993), Island (1995) a Finsko (2005).

### 3.8 REFERENDA

Ústavy všech severských zemí kromě Norska umožňují vypsát referendum. Neznamená to však, že by se zde žádná referenda nekonala. Mají však konzultativní charakter (Strøm, Narud, 2003, s. 525). Švédská a dánská ústava umožňuje vypsát jak závazné, tak konzultativní referendum. Islandská ústava

počítá prakticky jen se závaznými referendy a naopak finská ústava předpokládá pouze konzultativní referenda. Norsko nemá referendum v ústavě zakotveno.

#### 3.8.1 REFERENDA VE ŠVÉDSKU

Švédská ústava předpokládá konání konzultativních (kap. 8, čl. 2) i závazných referend (kap. 8, čl. 16, srov. Bergman, 2003a, s. 613–614). Právo iniciovat konzultativní referendum k jakékoli otázce má parlament. Vláda formuluje alternativy. Závazné referendum slouží k přijetí rozhodnutí v otázce změny ústavy. Iniciovat jej může minimálně jedna desetina členů parlamentu. K iniciaci referenda je nutný souhlas jedné třetiny členů parlamentu. Referendum se pak následně koná v den voleb. Referendum je koncipováno jako negativní. Občané rozhodují o odmítnutí návrhu, který je zamítnut, pokud většina občanů hlasuje proti návrhu a pokud voliči hlasující proti návrhu současně tvoří nadpoloviční většinu voličů, kteří se zúčastnili paralelně konaných voleb. V ostatních případech má konečné slovo *riksdag* (kap. 8, čl. 16, srov. Ruin, 1996, s. 172, Sychra, 2005c, s. 98).

Zatím se ve Švédsku konalo celkem šest celostátních referend (srov. Sychra, 2005c, s. 99, Bergman, Bolin, 2011, s. 282–283). Politická reprezentace všechny výsledky referend s jedinou výjimkou respektovala. V roce 1922 se konalo referendum k prohibici, kterou občané těsnou většinou odmítli. V roce 1955 občané v referendu rozhodovali o změně strany silničního provozu. Ačkoli většina Švédů hlasovala proti změně strany z levé na pravou stranu (83 %), parlament v roce 1963 rozhodl o změně navzdory této lidové většině. V roce 1980 se konalo referendum o jaderné energii (blíže Vedung, 1988). Tehdy občané rozhodli o postupném odstavení tohoto zdroje energie. Vlády sice zpočátku toto rozhodnutí respektovaly, avšak dnes se švédská politická reprezentace staví k tomuto zdroji opět příznivěji. V roce 1994 Švédové schválili členství své země v EU a v referendu v roce 2003 odmítli euro (Aylott, 2005, subkapitola 6.2.2).

### 3.8.2 REFERENDA V DÁNSKU

Nejvíce referend na celostátní úrovni proběhlo v Dánsku. V Dánsku se konala jak fakultativní i obligatorní referenda, tak závazná i mandatorní referenda (srov. Sychra, 2005a, Nannestad, 2009, s. 88–90). Dánská ústava se otázce referend věnuje velmi podrobně. Předpokládá celkem pět způsobů vypsání referenda (srov. Svensson, 1996, s. 34). Čtyři způsoby vyhlášení referenda se týkají závazného lidového hlasování. Prvním typem referenda je povinné referendum o přijetí zákona, který přenáší pravomoci národních orgánů na nadnárodní instituce (čl. 20). K přenosu kompetencí na nadnárodní úroveň je nutný souhlas 5/6 poslanců. Pokud je tento podíl nižší, koná se k této otázce referendum. Za druhé ústava zakotvuje povinné referendum o změně volebního věku (čl. 29). Třetím typem referenda je závazné fakultativní referendum k zamítnutí přijatého zákona (čl. 42). Jedna třetina poslanců parlamentu může v této věci iniciovat referendum. V referendu je nutná účast minimálně 30 % voličů. Toto referendum se nevztahuje na rozpočtové zákony, vládní půjčky, platy, penze, občanství, vyvlastnění apod. (Damgaard, 2003a, s. 282–283). Posledním typem závazného referenda je referendum o ústavních dodatcích (čl. 88). Pokud parlament přijme změnu ústavy, konají se nové volby. Aby změna ústavy vstoupila v platnost, musí tento návrh schválit i nově ustavený parlament. Do šesti měsíců se koná referendum o této novele ústavy. K platnosti dodatku je nutný souhlas nadpoloviční většiny hlasujících a minimálně 40% volební účast. Tohoto referenda bylo použito k přijetí ústavy z roku 1953. Také zatím poslední referendum v Dánsku, které se konalo v roce 2009, proběhlo podle článku 88. V referendu občané schválili změnu zákona o nástupnictví, který zrovnoprávňuje mužské a ženské potomky při rozhodování o nástupnictví na trůn (Folkeafstemning, 2009). Vedle závazných referend ústava též dovoluje konání *ad hoc* referenda (podle zákona), které není závazné (srov. Svensson, 1996, s. 34).

V letech 1915–2011 se konalo celkem 20 referend. Šlo o čtyři mandatorní ústavní referenda (1920, 1939, 1953 a 2009). Dále

pak proběhla čtyři souběžná fakultativní referenda k vlastnictví půdy (1963), pět mandatorních referend ke snížení věku volebního práva (1953, 1961, 1969, 1971 a 1978), čtyři mandatorní referenda k ES a EU (schválení vstupu Dánska do ES v roce 1972, zamítnutí Maastrichtské smlouvy v roce 1992, schválení Amsterdamské smlouvy v roce 1997 a zamítnutí eura v roce 2000 (srov. Qvortrup, 2002, Havlík, 2004). Pak se také konala tři konzultativní referenda (schválení prodeje dánské Západní Indie v roce 1916, schválení Jednotného evropského aktu v roce 1986 (Bjøl, 1986) a schválení Maastrichtské smlouvy v roce 1993<sup>20</sup>) (srov. Damgaard, 2011, s. 103–104).

### 3.8.3 REFERENDA V NORSKU

V Norsku může referendum vyhlásit jen parlament. Doposud se zde konalo jen šest celostátních referend. Ve dvojici referend v srpnu a listopadu roku 1905 rozhodli Norové o nezávislosti na Švédsku a následně pak o monarchii jako státním uspořádání, resp. o králi Carlovi, který přijal oficiální jméno Haakon VII. (Scott, 1988, s. 333, Hroch, Kadečková, Bakke, 2005, s. 200–202). V meziválečné době hlasovali Norové dvakrát o zákazu alkoholu. Zatímco v roce 1919 se Norové přiklonili k prohibici, v druhém referendu v roce 1926 své rozhodnutí zvrátili. Poslední dvě referenda se týkala otázky vstupu Norska do ES/EU. V obou referendech 1972 a 1994 občané účast Norska v tomto evropském integračním projektu odmítli (viz subkapitola 6.2.4). Ačkoli referenda měla jen konzultativní povahu, parlament jejich výsledky vždy respektoval (Strøm, Narud, 2003, s. 546, Narud, Strøm, 2011, s. 241).

### 3.8.4 REFERENDA VE FINSKU

Původní finská ústava z roku 1919 referendum nezakotvovala. První konzultativní referendum v roce 1931 se konalo na

<sup>20</sup> Po zamítnutí této smlouvy v roce 1992 si Dánsko vyjednalo výjimky z Maastrichtské smlouvy (tzv. *opt-outs*) a poté již občané v referendu Maastrichtskou smlouvu schválili (blíže Svensson, 1994, Hořejšová, 2005).

základě zákona. Tehdy Finové hlasovali o pokračování platnosti prohibičního zákona z roku 1919, který byl v referendu odmítnut (Suksi, 1996, s. 52–53). Až teprve novela ústavy z roku 1987 (čl. 22a) umožnila konání konzultativního referenda. Toto opatření se promítlo i v čl. 53 nové ústavy. Ve Finsku je dnes možné vyhlásit pouze konzultativní referendum, a to na základě zákona, který stanoví datum konání a předmět hlasování. K jeho přijetí stačí prostá většina hlasů v parlamentu. Ostatní procedurální otázky upravuje prováděcí zákon. Voliči mohou odevzdávat i prázdné lístky, pokud se nepřikloní k žádné z nabízených variant (Sychra, 2005b, s. 82–83). V druhém a zatím posledním referendu ve Finsku v roce 1994 občané schválili vstup své země do EU (Fitzmaurice, 1995, též Sychra, 2005b, s. 85–91, subkapitola 6.2.3).

### 3.8.5 REFERENDA NA ISLANDU

Referendum na Islandu se dnes může konat ve čtyřech případech: a) pokud parlament schválí odvolání prezidenta, b) pokud prezident odmítne zákon přijatý v parlamentu (čl. 26), c) pokud sám parlament vypíše referendum a d) pokud parlament schválí změnu statutu státní církve (čl. 79) (srov. Kristjánsson, 2003, s. 414, Eythórsson, Jahn, 2009, s. 203). Poprvé od roku 1944 využil právo veta až prezident Ólafur Ragnar Grímsson v roce 2004, když odmítl podepsat kontroverzní zákon týkající se médií. Proti zákonu byla nejen opozice, ale i veřejné mínění. Prezident tak vyvolal ústavní krizi. Vláda nakonec tento zákon stáhla a krize byla zažehnána (Hardarson, Kristinsson, 2005, s. 1041–1044, srov. Bergman, 2007, s. 9, Maškarinec, 2007b, s. 197, Kristjánsson, Indridason, s. 2011, s. 190–191). Po druhé prezident vetoval zákon v roce 2010 v souvislosti s hospodářskou a bankovní krizí, která propukla na Islandu v roce 2008. Hlavní bankovní instituce zbankrotovaly a byly převzaty státem. Jedním z důsledků krize se stalo obrovské zadlužení země. V roce 2009 přijal *alting* zákon o řešení islandských závazků vůči zahraničním věřitelům. Island měl kompenzovat Nizozemsku a Velké Británii jejich ztracené investice. Návrh zákona byl předložen prezidentovi k podpisu. Zhruba čtvrtina

voličů podepsala petici adresovanou prezidentovi s žádostí, aby zákon odmítl. Lidé byli přesvědčeni, že nemohou ručit za chyby soukromých bank. V lednu 2010 prezident skutečně odmítl podepsat tento zákon (Grímsson, 2010). V březnu 2010 se tak konalo referendum o zákonu o státních zárukách za pohledávky vůči Velké Británii a Nizozemsku ve výši asi 3,8 mld. eur. Celkem 93 % občanů se vyslovalo proti (Statistics Iceland, 2010). Nový návrh parlamentu na splacení pohledávek Islandu vůči Nizozemsku a Velké Británii prezident Grímsson opět v únoru 2011 vetoval (Grímsson, 2011). Návrh byl proto předložen voličům k referendu, kteří jej na jaře 2011 opětovně odmítli většinou 59 % hlasů (BBC 2011, 12 April, též subkapitola 3.3.5).

Před přijetím ústavy v roce 1944 se na Islandu konalo celkem pět referend. V roce 1918 a pak v roce 1944 hlasovali ostrované o vztahu Islandu k Dánsku (blíže Kadečková, 2009, s. 243) a o přijetí ústavy (srov. Orfield, 2002, s. 88, Grondal, 1998). V roce 1908 a 1933 hlasovali v referendu o otázce alkoholové prohibice. A v roce 1916 byl v referendu odmítnut návrh, aby mladí muži byli povinni vykonávat veřejné práce (Kristjánsson, 2003, s. 414).

### 3.8.6 REFERENDA V AUTONOMNÍCH ÚZEMÍCH

Na Faerských ostrovech proběhlo zatím jediné referendum v roce 1946. Tehdy 5 656 (méně než polovina všech hlasujících) voličů hlasovalo pro nezávislost tohoto území na Dánsku, zatímco 5 490 voličů hlasovalo proti. Celkem 481 hlasů bylo neplatných či prázdných. Dánsko však výsledky tohoto referenda neuznalo (blíže Lyck, 2003, s. 68, Rógvi, 2004, s. 35).

Protože by Ålandské ostrovy mohly zůstat mimo EU, konalo se zde vedle celofinského všelidového hlasování v listopadu 1994 výlučně ålandské referendum, ve kterém ostrované rozhodovali, zda mají následovat finskou cestu. Obyvatelé schválili v referendu většinou téměř 74 % hlasů vstup území do EU (Suksi, 1998, s. 167–168, Ruokola, 2007).

V Grónsku se konala již čtyři konzultativní referenda. V lednu 1979 schválili obyvatelé zákon o samosprávě Grónska (Greenland Home Rule Government, 2009). V témže roce Gróňané schválili novou úpravu regulace alkoholu v zemi. V roce 1982 hlasovali Gróňané pro vystoupení z ES (Greenland Representation to the EU, nedat.) a v roce 2008 schválili Gróňané v referendu nový status Grónska v rámci dánského království, který Grónsku poskytl širší autonomii (Statsministeriet, 2009b).

## 4 VOLEBNÍ SYSTÉMY

Ve všech severských zemích se dnes uplatňují proporční volební systémy, které vytvářejí vhodné podmínky pro multipartismus. Ten se ale v severských zemích etabloval ještě před zavedením proporčních volebních systémů, které na začátku 20. století nahradily původní většinové volební systémy. Lze proto tvrdit, že „proporční volební systém byl spíše důsledkem než příčinou vícestranických systémů“ (Elder, Thomas, Arter, 1982, s. 144). Nastolení proporčních volebních systémů pouze odstranilo původní omezující a reduktivní efekty většinových volebních systémů (obecně Sartori, 1986, s. 57–58, česky Sartori, 2001, s. 60–61). Například ve Švédsku se systém tří stran vytvořil ještě před zavedením proporčního volebního systému, který pak následně přispěl k transformaci třístranického v pětistranický systém (Särilvik, 2002, s. 240–243).

Zavedení proporčních volebních systémů ve Skandinávii může být interpretováno jako součást strategie obrany nesoциalistických stran před rychle sílící sociální demokracií. Volební právo bylo zpočátku omezeno na majetné vrstvy a lidi s určitou výší příjmů. S tím, jak společnosti postupně bohatly, splňovalo zákonné podmínky pro volební právo stále více voličů, včetně rychle se rozrůstajícího dělnictva. Proto postupně rostla volební síla sociálních demokratů, kteří společně s liberály požadovali uzákonění všeobecného volebního práva. Při zachování původního jednokolového většinového volebního systému se tak z pohledu konzervativních a liberálních stran zvyšovalo riziko poklesu vlastní volební podpory. Uzákonění všeobecného volebního práva proto šlo ruku v ruce se zavedením proporčních systémů, které měly zajistit oslabujícím politickým stranám parlamentní křesla ve vztahu ke stále posilujícím dělnickým stranám (k diskusi blíže Rokkan, 1970,

V Grónsku se konala již čtyři konzultativní referenda. V lednu 1979 schválili obyvatelé zákon o samosprávě Grónska (Greenland Home Rule Government, 2009). V témže roce Gróňané schválili novou úpravu regulace alkoholu v zemi. V roce 1982 hlasovali Gróňané pro vystoupení z ES (Greenland Representation to the EU, nedat.) a v roce 2008 schválili Gróňané v referendu nový status Grónska v rámci dánského království, který Grónsku poskytl širší autonomii (Statsministeriet, 2009b).

## 4 VOLEBNÍ SYSTÉMY

Ve všech severských zemích se dnes uplatňují proporční volební systémy, které vytvářejí vhodné podmínky pro multipartismus. Ten se ale v severských zemích etabloval ještě před zavedením proporčních volebních systémů, které na začátku 20. století nahradily původní většinové volební systémy. Lze proto tvrdit, že „proporční volební systém byl spíše důsledkem než příčinou vícestranických systémů“ (Elder, Thomas, Arter, 1982, s. 144). Nastolení proporčních volebních systémů pouze odstranilo původní omezující a reduktivní efekty většinových volebních systémů (obecně Sartori, 1986, s. 57–58, česky Sartori, 2001, s. 60–61). Například ve Švédsku se systém tří stran vytvořil ještě před zavedením proporčního volebního systému, který pak následně přispěl k transformaci třístranického v pětistranický systém (Särilvik, 2002, s. 240–243).

Zavedení proporčních volebních systémů ve Skandinávii může být interpretováno jako součást strategie obrany nesoциalistických stran před rychle sílící sociální demokracií. Volební právo bylo zpočátku omezeno na majetné vrstvy a lidi s určitou výší příjmů. S tím, jak společnosti postupně bohatly, splňovalo zákonné podmínky pro volební právo stále více voličů, včetně rychle se rozrůstajícího dělnictva. Proto postupně rostla volební síla sociálních demokratů, kteří společně s liberály požadovali uzákonění všeobecného volebního práva. Při zachování původního jednokolového většinového volebního systému se tak z pohledu konzervativních a liberálních stran zvyšovalo riziko poklesu vlastní volební podpory. Uzákonění všeobecného volebního práva proto šlo ruku v ruce se zavedením proporčních systémů, které měly zajistit oslabujícím politickým stranám parlamentní křesla ve vztahu ke stále posilujícím dělnickým stranám (k diskusi blíže Rokkan, 1970,

s. 157, Sartori, 1986, s. 58, Elklit, 2002, s. 22–23 a 37). Proporční volební systémy s listinnými kandidátkami také usnadnily stabilizaci mocenské rovnováhy mezi politickými stranami a napomohly k posílení identity jednotlivých politických stran (Elder, Thomas, Arter, 1982, s. 144). Proporční volební systémy severských zemí prošly od svého vzniku řadou změn a dnes jsou charakteristické vysokou mírou proporcionality (srov. Elklit, 2011, s. 11, Maškarinec, 2008b, s. 5–6). Podívejme se na volební systémy jednotlivých zemí podrobněji.

#### 4.1 ŠVÉDSKO

Až do roku 1866 se švédský parlament (*riksdag*) skládal ze čtyř komor reprezentujících čtveřici stavů: šlechtu, církve, měšťanstvo a rolníky. V roce 1866 se *riksdag* proměnil na moderní dvoukomorový parlament. První komora (*första kammaren*) byla volena nepřímo zástupci místních a regionálních rad. Druhá komora (*andra kammaren*) byla volena kombinovaným způsobem. Většinu poslanců volili volitelé v nepřímých volbách, zatímco menší část poslanců byla volena voliči v přímých volbách. Teprve po roce 1872 volili většinu poslanců této komory voliči přímo a podíl nepřímo volených poslanců se postupně snižoval (Särilvik, 2003, s. 232). Právo volit do druhé komory bylo omezeno velmi přísnými pravidly, která se týkala výše majetku či příjmu. Zhruba jen 22 % dospělých mužů mělo právo volit. V roce 1908 se tento podíl vyšplhal na 35 %. Podobná pravidla se vztahovala i na volby do regionálních zastupitelstev a obecních zastupitelstev velkých měst, která volila členy první komory. Poslanci první komory byli voleni na dobu devíti let, zatímco poslanci druhé komory byli voleni na tři roky (Särilvik, 2002, s. 232–233).

Až do roku 1908 se ve volbách do druhé komory uplatňoval jednokolový většinový systém v jednomandátových i více-mandátových obvodech (Särilvik, 2002, s. 232–233, Lewin, 2004, s. 265). Sociální demokraté (*Sveriges socialdemokratiska arbetareparti*) a liberálové (*Folkpartiet*) společně prosazovali myšlenku

všeobecného volebního práva a parlamentarismu. Konzervativní proudy, které se v roce 1904 sjednotily ve straně Všeobecný voličský svaz (*Allmänna valmansförbundet*), zpočátku těmto požadavkům odporovaly, ale brzy bylo zřejmé, že by se za stávajícího volebního systému mohly stát marginální politickou silou, a proto přistoupily na požadavek rozšiřování volebního práva výměnou za prosazení proporčního volebního systému na základě tzv. velkého kompromisu v letech 1907–1909 (blíže Lewin, 2004, srov. Hancock, 1998, s. 438, Elder, Thomas, Arter, 1982, s. 144, Särilvik, 2002, s. 235–236). Tato reforma volebního systému „zlegalizovala“ politické strany, jejichž existence byla poprvé v historii zmíněna ve volebním zákoně. Proporční volební systém, který se poprvé uplatnil ve volbách v roce 1911, posiloval identitu stran a nutil je k budování stranické struktury i na nižších úrovních. Země byla rozdělena do 56 volebních obvodů s velikostí tří až sedmi mandátů. Zde se mandáty stranám přidělovaly podle d'Hondtova dělitele (blíže Stjernquist, 1966, s. 104, Back, Berglund, 1978, s. 27, Bäck, Möller, 1990, s. 24, Möller, 2004, s. 60). Volební období druhé komory zůstalo tříleté, zatímco volební období první komory bylo zkráceno na šest let s tím, že se po roce obměňovala vždy jedna šestina zákonodárního sboru (Särilvik, 2002, s. 236). Volební systém byl též doplněn o pravidlo, které stranám umožňovalo tvořit tzv. volební kartely (koalice). Strany tohoto pravidla používaly s cílem zvýšit zisk mandátů, neboť d'Hondtův dělitel má tendenci zvýhodňovat větší strany (Laakso, Taagepera, 1978, s. 44, Laakso, 1979, s. 169). Volební kartely kandidovaly s jednotným názvem, pod kterým se však objevovaly dvě kandidátní listiny. Volební koalice nejdříve získala mandáty na základě tohoto dělitele a až následně si členové kartelu dělili křesla mezi sebou (Elklit, 1999, s. 76, Särilvik, 2002, s. 243). V prvních volbách v roce 1911, kdy zákon dovoľoval tvorbu volebních kartelů, takto kandidovali liberálové a sociální demokraté v 15 obvodech (Särilvik, 2002, s. 239–244), ale pak již byla tato strategie uplatňována zejména nesocialistickými stranami s cílem využít efekt d'Hondtova dělitele ve svůj prospěch (Särilvik, 2002, s. 238–239). Fakticky tak byli systémem znevýhodňováni pouze komunisté (*Sveriges Kommunistiska Parti*). V důsledku

parlamentní spolupráce obou levicových stran měl volební systém neutrální efekt na rovnováhu sil mezi levicí a pravicí. To, co ztratili komunisté, získali zpravidla sociální demokraté a naopak (srov. Särilvik, 2002, s. 245).

Liberálové a sociální demokraté vytvořili v roce 1917 většinovou vládu a sérií zákonů z let 1918–1921 prosadili demokratizaci volebního práva. Stejně tak byla zrušena i všechna předchozí omezení pro volby do první komory. Funkční období obou komor bylo prodlouženo. U první komory ze šesti na osm let. Každý rok se měla obměnit jedna osmina členů této komory. Funkční období druhé komory se prodloužilo o jeden rok na čtyři léta (Hancock, 1998, s. 438, Särilvik, 2002, s. 241–242). Zvýšila se rovněž proporcionalita volebního systému. Počet volebních obvodů se snížil z 56 na 28. Původní průměrná velikost volebního obvodu tak vzrostla z hodnoty 4,1 před rokem 1921 na 8,2 v letech 1921–1948 (Särilvik, 2002, s. 238–243).

Další volební reforma přišla po druhé světové válce. Důvodem byly měnící se vzorce mezistranické spolupráce. Předchozí volební systém mírně zvýhodňoval sociální demokraty. Menší nesocialistické strany tak byly nuceny formovat volební aliance. Ke konci 40. let se ale sblížili sociální demokraté s agrárníky (*Bondeförbundet*), kteří se stali jejich potenciálním vládním partnerem, avšak volební systém je nutil ke spolupráci s ostatními nesocialistickými stranami (Elklit, 1999, s. 77). Na jedné straně hodlali agrárníci utvořit nezávislý proud v rámci stranického systému, na druhé straně by patrně bez volebních kartelů za stávajícího volebního systému oslabili (Särilvik, 2002, s. 247). Cílem reformy bylo proto zachovat proporční systém, který by sice nadále oslaboval velmi malé politické strany (tj. komunisty), ale již by neznevýhodňoval středně velké strany (Elklit, 1999, s. 78). Experti politických stran se nakonec dohodli na zavedení modifikovaného Sainte-Laguë dělitele (1,4; 3; 5; 7...) od roku 1952 (Möller, 2004, s. 147, Back, Berglund, 1978, s. 42, Elder, Thomas, Arter, 1982, s. 145). Je zajímavé, že modifikovaný Sainte-Laguë dělitel byl kromě Dánska a Norska, které jej přijaly také na začátku 50. let po vzoru

Švédska, raritou. Navíc se ani neopíral o odborné matematické či politologické analýzy (blíže Laakso, Taagepera, 1978, Laakso, 1979, Särilvik, 2002, s. 249). Nový dělitel byl spíše výsledkem mezistranického kompromisu z března roku 1952. Diskutovalo se o děliteli 1,5 a 1,3 a dělitel 1,4 se stal logickým kompromisem. Nový volební dělitel přispěl oproti původnímu děliteli k mírnému posílení proporcionality. Země byla nadále rozdělena do 28 volebních obvodů. Volební zákon již nepovoloval volební kartely (Särilvik, 2002, s. 249, Elklit, 1999, s. 78–80).

Poslední významnou reformu prodělal volební systém v roce 1970. Nejvýraznější změnou byl přechod na jednokomorový parlament s 350 členy. Od voleb v roce 1976 je voleno 349 členů. Navzdory úvahám sociálních demokratů o jednokolovém většinovém systému byl potvrzen poměrný systém, avšak změnila se jeho struktura. Od roku 1970 se mandáty rozdělují na dvou úrovních. První skupinu mandátů tvoří 310 pevných mandátů (*fasta mandaten*). Ve druhé skupině je 39 tzv. kompenzačních (vyrovnávacích) mandátů (*utjämningsmandaten*). Mandáty se rozdělují následovně. Nejdříve se rozdělují 310 pevných mandátů ve 29 volebních obvodech (*valkretsar*). Velikost volebních obvodů se pohybuje v rozpětí 2–38. V průměru se v jednom obvodu takto rozdělují 11 mandátů. K jejich rozdělení mezi politické strany se používá modifikovaný Sainte-Laguë dělitel zavedený v roce 1952, který potvrdila i nová ústava (kap. 3, čl. 8). Pak je rozděleno zbylých 39 kompenzačních mandátů, které mají zajistit celkově vysokou míru proporcionality volebního systému (Bergman, 2006, s. 598). Počet kompenzačních mandátů pro každou stranu je určen na základě rozdílu dvou hodnot. První hodnotu tvoří počet pevných mandátů, které strana získala ve všech 29 volebních obvodech. Druhou hodnotu tvoří počet mandátů, který je vypočítán na základě celkového součtu všech hlasů pro danou stranu. Tento výpočet je kalkulován pro všechny strany, které v celonárodním měřítku překročily 4% klauzuli. Dále je tento výpočet kalkulován za předpokladu a) všech 349 mandátů v parlamentu, b) jediného volebního obvodu a c) použití modifikovaného Sainte-Laguë dělitele. Rozdíl mezi druhou a první hodnotou

rozhoduje o počtu kompenzačních mandátů, na které má daná strana nárok. Pokud strana získá více mandátů podle druhé hodnoty, má nárok na kompenzační mandáty, a to v těch obvodech, kde měla k zisku dalšího mandátu při rozdělování pevných mandátů nejbliže. Pokud naopak strana získá více mandátů podle první hodnoty, ponechá si tyto mandáty z 29 volebních obvodů, avšak počet vyrovnávacích mandátů se tím o příslušný počet snižuje (Valmyndigheten, 2011, s. 16–17, srov. Särlvik, 2002, s. 252–253, Morkes, 2008, s. 169–171, Maškarinec, 2008b, s. 9–10).

Novela volebního systému v roce 1970 zavedla také 4% volební klauzuli. Pokud daná strana nezíská 4 % hlasů na celonárodní úrovni, má přesto šanci podílet se na rozdělování mandátů, a to za předpokladu, že v daném volebním obvodě získá minimálně 12 % hlasů. Nárok má pak na mandáty jen v těch obvodech, ve kterých překročila 12% hranici (kap. 3, čl. 7, též Valmyndigheten, 2011, s. 16). K tomu však zatím nikdy nedošlo. V roce 1970 bylo zavedeno tříleté funkční období parlamentu. Čtyřletá perioda byla obnovena s volbami v roce 1994. Platí také, že se volby do obecních a regionálních zastupitelstev konají ve stejný den jako volby do národního parlamentu. V roce 1998 byla zavedena možnost preferenčního hlasování, které známe i z České republiky. Voliči mohou na kandidátních listinách kandidátům udělovat preferenční hlasy. Pokud kandidát získá více než 8 % preferenčních hlasů, posouvá se automaticky na první volitelné místo (Bergman, 2006, s. 599). Tato hranice byla s účinností od 1. ledna 2011 snížena na 5 % (Regeringen, 2010). Preferenční hlasy využívá zhruba 20–30 % voličů (Maškarinec, 2008b, s. 19). V posledních volbách v roce 2010 činil tento podíl 25 % (SCB, 2010). Ústavní novela z roku 2010 přesouvá den konání voleb ze třetí na druhou zářijovou neděli s cílem dát nové vládě více prostoru ovlivnit podobu rozpočtu.

## 4.2 DÁNSKO

Vývoj dánského volebního systému se v mnoha ohledech podobá vývoji švédského volebního systému. Dolní komora (*folketing*) moderního dánského parlamentu (*rigsdag*) zakotveného v ústavě z roku 1849 byla volena přímo podle všeobecného volebního práva omezeného na všechny muže starší 30 let, kteří nikdy nepobírali chudinskou podporu a měli vlastní domácnost (Petersen, 2007, s. 174, Elklit, 2002, s. 6–11). V letech 1849–1915 se pro volby do *folketingu* používal většinový volební systém s jednomandátovými obvody. Tento systém znevýhodňoval sociální demokraty (*Socialdemokraterne*) i konzervativce (*Højre*), kteří byli podprezentováni na úkor liberálů (*Venstre*) (srov. Miller, 1964, s. 71, Elklit, 2002, s. 26–36). *Folketing* čítal původně 100 členů a po roce 1895 se zvýšil na 114 (Elklit, 1992, s. 190).

V roce 1915 byl přijat relativně komplikovaný volební systém, který kombinoval poměrný volební systém s vícemandátovými obvody, jednokolový většinový systém a kompenzační mandáty. Země byla rozdělena do tří volebních oblastí. V ostrovní volební oblasti (51 mandátů) a v Jutsku (42 mandátů) se mandáty rozdělovaly na základě jednomandátových volebních obvodů s použitím jednokolového relativně většinového systému. Disproporce tohoto systému měla být zmírněna kompenzačními mandáty (devět mandátů pro ostrovní oblast a 11 mandátů pro Jutsko). Tyto mandáty se rozdělovaly pomocí Hareovy kvóty doplněné o metodu největších zbytků na základě celkového počtu hlasů pro danou stranu v dané volební oblasti. Vedle toho se v obou oblastech přidělovaly dohromady tři celonárodní kompenzační mandáty rovněž za použití Hareovy kvóty a metody největších zbytků. Třetí volební oblastí byla metropolitní Kodaň a Frederiksberg. Zde bylo celkem 24 mandátů v jednom volebním obvodě rozdělováno proporčním volebním systémem pomocí d'Hondtova dělitele (blíže Elklit, 1992, s. 191–195, Elklit, 2002, s. 35–36). Reforma volebního systému znamenala také navýšení počtu poslanců na 151. Tento systém byl však použit jen jednou v roce 1918.