

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Katedra politologie

Bc. Kateřina Vorlová

**Proměna vztahu exekutivy a legislativy ve
Finsku po roce 1982**

Diplomová práce

Praha 2010

Bibliografický záznam

VORLOVÁ, Kateřina. *Proměna vztahu exekutivy a legislativy ve Finsku po roce 1982*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních studií, Katedra politologie, 2010. 79 s. Vedoucí diplomové práce doc. PhDr. Blanka Říchová, CSc.

Anotace

Diplomová práce *Proměna vztahu exekutivy a legislativy ve Finsku po roce 1982* pojednává o podobě finského politického systému za posledních téměř třicet let. Nejprve definuje termíny „poloprezidencialismus“ a „parlamentarismus“, které jsou klíčové pro následnou analýzu formální a materiální ústavy Finska, a to na základě pojetí Duvergera, Shugarta a Careya a Sartoriho. Poté se věnuje pohledu jednotlivých autorů na problematiku Finska. Následně se zaměřuje na vývoj ústavního zřízení Finska po roce 1982. Zabývá se původní ústavou z roku 1919 a zákonem o parlamentu z roku 1928, respektive jejich verzemi v roce 1982, dále modifikací finského politického systému mezi lety 1982 až 1999 a současnou ústavou přijatou v roce 1999 a účinnou od roku 2000. Nakonec analyzuje praktické fungování politického systému Finska po roce 1982, tedy činnost prezidentů Mauna Koivista a Marttiho Ahtisaariho a prezidentky Tarji Halonen a jejich vztah k parlamentu a vládě. Cílem diplomové práce je potvrdit předpoklad, že současné Finsko je politickým systémem parlamentního a nikoli již poloprezidentského typu, dále určit do jaké míry se shoduje jeho formální a materiální ústava a nakonec zhodnotit, zda je charakteristickým rysem finského politického systému tzv. gradualismus.

Annotation

The Master's thesis *The transformation of the relation of executive and legislative powers in Finland after 1982* enters on the form of the Finnish political system during almost past thirty years. First, it defines terms „semi-presidentialism“ and „parliamentarism“ on a basis of Duverger's, Shugart's and Carey's and Sartori's perception. Both terms are crucial for a subsequent analysis of the Finnish formal and material constitution. Then, it follows authors' view of the Finnish issue. Consequently, it focuses on a development of the constitutional system of Finland after 1982. It deals with the original Constitution of Finland of 1919 and the Parliament Act of 1928, and their updated versions of 1982, subsequently with a modification of the Finnish political system between 1982 and 1999, and finally with the current Constitution of Finland adopted in 1999 and in effect since 2000. Eventually, it analyzes a practical functioning of Finnish political system after 1982, thus an activity of presidents Mauno Koivisto, Martti Ahtisaari and Tarja Halonen and their relation to a parliament and a government. The purpose of the Master's thesis is the first of all to confirm the presumption that current Finland is a parliamentary and not a semi-presidential system, then to specify to what extent the material constitution applies to the formal one and finally to assess the feature of gradualism in the Finnish political system.

Klíčová slova

poloprezidentský systém, parlamentní systém, pravomoci prezidenta, parlamentarizace, gradualismus

Keywords

semi-presidentialism, parliamentarism, presidential prerogatives, parlamentarization, gradualism

Prohlášení

Čestně prohlašuji, že jsem svou diplomovou práci na téma *Proměna vztahu exekutivy a legislativy ve Finsku po roce 1982* zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu. Současně dávám svolení k tomu, aby tato práce byla zpřístupněna v příslušné knihovně UK a prostřednictvím elektronické databáze vysokoškolských kvalifikačních prací v repozitáři Univerzity Karlovy a používána ke studijním účelům v souladu s autorským právem.

V Praze dne 17. května 2010

Kateřina Vorlová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala doc. PhDr. Blance Říkové, Csc. za odborné vedení a užitečné rady, které mi poskytovala v průběhu zpracování této práce.

Obsah

ÚVOD.....	1
1. TEORETICKÉ VYMEZENÍ FINSKÉHO POLITICKÉHO SYSTÉMU.....	4
1.1 DEFINICE POLOPREZIDENTSKÉHO REŽIMU	6
1.1.1 <i>Duverger</i>	7
1.1.2 <i>Shugart a Carey</i>	10
1.1.3 <i>Sartori</i>	14
1.2 DEFINICE PARLAMENTNÍHO REŽIMU (SARTORI).....	17
1.3 REFLEXE FINSKÉHO POLITICKÉHO SYSTÉMU V POLITOLOGICKÉ LITERATUŘE	19
1.3.1 <i>Duverger</i>	19
1.3.2 <i>Shugart a Carey</i>	22
1.3.3 <i>Sartori</i>	25
1.4 SHRNUÍ.....	26
2. ÚSTAVNÍ ZAKOTVENÍ EXEKUTIVY A LEGISLATIVY VE FINSKU	27
2.1 ÚSTAVNÍ SITUACE V ROCE 1982	29
2.1.1 <i>Volba prezidenta</i>	31
2.1.2 <i>Pravomoci prezidenta</i>	32
2.1.3 <i>Vláda a vztahy uvnitř exekutivy</i>	34
2.1.4 <i>Parlament a vztah mezi legislativou a exekutivou</i>	36
2.2 ÚSTAVNÍ PROMĚNA FINSKÉHO POLITICKÉHO SYSTÉMU 1982-1999.....	42
2.2.1 <i>Volba prezidenta</i>	44
2.2.2 <i>Pravomoci prezidenta</i>	46
2.2.3 <i>Posílení vlády a parlamentu</i>	47
2.3 SOUČASNÁ ÚSTAVA	51
2.3.1 <i>Výkonná moc</i>	51
2.3.2 <i>Zákonodárna moc</i>	54
2.4 SHRNUÍ.....	56
3. FUNGOVÁNÍ FINSKÉ EXEKUTIVY A LEGISLATIVY V PRAXI.....	57
3.1 ZAHÁJENÍ PARLAMENTARIZACE POLITICKÉHO SYSTÉMU – PREZIDENT MAUNO KOIVISTO (1982-1994).....	59
3.2 KOMPETENCE EXEKUTIVY A LEGISLATIVY A VSTUP FINSKA DO EVROPSKÉ UNIE – PREZIDENT MARTTI AHTISAARI (1994-2000)	64
3.3 FUNGOVÁNÍ POLITICKÉHO SYSTÉMU PODLE NOVÉ ÚSTAVY – PREZIDENTKA TARJA HALONEN (OD ROKU 2000).....	68
3.4 SHRNUÍ.....	74
ZÁVĚR	76
POUŽITÁ LITERATURA.....	80
SEZNAM PŘÍLOH	88
PŘÍLOHY	90

Úvod

Finsko se na politické mapě Evropy objevilo poprvé jako samostatný stát na konci roku 1917, kdy finské elity vyhlásily nezávislost na sousedním Rusku. Z právního hlediska však zakotvila Finskou republiku až ústava z roku 1919, jejíž text zůstal – až na výjimky – více než šedesát let nezměněn.

Diplomová práce *Proměna vztahu exekutivy a legislativy ve Finsku po roce 1982* se z časového hlediska zaměřuje na finský politický systém za posledních téměř třicet let, ačkoli z pochopitelných důvodů není možné zcela opominout ani jeho dřívější podobu. Z tematického hlediska pak zkoumá nejen vývoj soužití výkonné a zákonodárné moci, ale také poměry uvnitř exekutivy, tj. vývoj vztahu prezidenta na jedné straně a premiéra a vlády na straně druhé.

Ve finském kontextu – obdobně jako v případě ostatních severských zemí – lze na rozdíl od anglosaské tradice používat výrazy „vláda“ a „kabinet“ zaměnitelně. Naopak v souvislosti s finským politickým systémem není možné aplikovat v české politologii rozšířené pojmy „předseda vlády“ a „ministrský předseda“ místo pojmu „premiér“. Důvodem je skutečnost, že ve Finsku předsedá vládě nejen premiér, ale v některých situacích i prezident, a proto by případná záměna těchto pojmů mohla vést ke vzniku nejasností.

Mým hlavním cílem je ověřit hypotézu, že současný finský politický systém patří mezi parlamentní a nikoli již mezi poloprezidentské režimy. Dále si pokládám otázku, do jaké míry se shoduje formální a materiální ústava Finska, a zda lze v případě Finska hovořit o tzv. gradualismu, který bývá nejčastěji spojován s britským politickým systémem.

Na základě stanovených cílů jsem hlavní část práce rozdělila do tří kapitol. Všechny kapitoly jsou z důvodu přehlednosti uspořádány chronologicky, a to včetně

první kapitoly, která je zaměřena terminologicky. V první kapitole definuji pojmy „poloprezidencialismus“ a „parlamentarismus“, které jsou teoretickým východiskem formulované hypotézy. Za tímto účelem využiji typologii Maurice Duvergera, Matthewa S. Shugarta a Johna M. Careyho a Giovanniho Sartoriho. Závěrečná část bude věnována reflexi finského politického systému v práci jednotlivých autorů a autorské dvojice.

Ve druhé kapitole se zaměřím na ústavní vývoj Finska od roku 1982 do současnosti. S ohledem na tematické vymezení diplomové práce se nejedná o komplexní analýzu ústavního textu, ale pouze o základní charakteristiku výkonné a zákonodárné moci s důrazem na jejich vzájemný vztah, jakož i o rozdělení moci uvnitř exekutivy. Nejprve se věnuji podobě ústavního zřízení v roce 1982, kdy byla v platnosti ještě původní ústava z července 1919. Následně analyzuji změny ústavního textu v období 1982-1999, tj. jeho vývoj do přijetí nové ústavy v červnu 1999, respektive do nabytí její účinnosti v březnu 2000. Nakonec srovnávám původní ústavu se současnou.

Ve třetí kapitole se věnuji fungování finské exekutivy a legislativy v praxi. Konkrétně se tedy zaměřuji na jednání prezidentů Mauna Koivista, Marttiho Ahtisaariho a prezidentky Tarji Halonen, respektive na způsob a míru uplatňování pravomocí hlavy státu daných ústavou. Tento přístup ke zkoumané problematice jsem zvolila proto, že proměna vztahu exekutivy a legislativy je nejviditelnější právě v otázce prezidentských pravomocí.

Třetí kapitola neobsahuje původně zamýšlený samostatný historický exkurz do období 1956-1981, kdy prezidentský úřad zastával Urho Kekkonen. Důvodem je skutečnost, že analýza Kekkonenova období je natolik komplexní, že by tematicky obsáhla celou diplomovou práci. Zvolila jsem proto jiný přístup. Zmiňuji prezidenta Kekkonena na různých místech práce v souvislosti s nejdůležitějšími rysy výkonu jeho

prezidentské funkce, které ovlivnily interpretaci ústavy, jednání jednotlivých složek moci i politickou praxi jeho nástupců.

Dostupnost literatury ke zvolenému tématu se liší v závislosti na kapitole, obecně lze však konstatovat, že je poměrně dobrá – s výjimkou druhé části druhé kapitoly a částečně také třetí kapitoly. V první kapitole vycházím primárně z původní anglické jazykové verze článku Duvergera a publikace Shugarta a Careyho a z českého překladu Sartoriho publikace pojednávající o dané problematice. Ve druhé kapitole využívám anglické a české překlady obou finských ústav a finské znění přijatých ústavních změn. V závěrečné kapitole čerpám z velké části z anglických článků a publikací finských autorů a z internetové verze mezinárodního vydání největšího finského deníku *Helsingin Sanomat*, tedy z primární literatury. Z hlediska objektivit jsou všechny výše uvedené zdroje relevantní.

Věřím, že se mi v rozsahu mojí diplomové práce podaří zodpovědět všechny položené otázky a současně objasnit podobu finského politického systému v období po roce 1982, přesněji zdůraznit skutečnost, že Finsko je díky svému charakteru z politologického hlediska obdobně významným příkladem jako častěji studované politické systémy Francie a Velké Británie.

1. Teoretické vymezení finského politického systému

Finsko bývá považováno za nejstarší a nejdéle trvajícím poloprezidentský systém¹ [Duverger 1980: 174; Shugart a Carey 1992: 259; Sartori 2001: 138]. V současnosti se řadí spíše mezi parlamentní systémy². Ústavně byl poloprezidentský režim ve Finsku zakotven již v roce 1919, tedy dva roky po vyhlášení nezávislosti na Rusku, ačkoli samotný pojem „poloprezidencialismus“ je mnohem mladšího data.

Vytvoření parlamentní republiky s potenciálně silným prezidentem bylo výsledkem kompromisu mezi politickými frakcemi monarchistů a republikánů ve finském parlamentu [Jussila, Hentilä, Nevakivi 1999: 121]. Pozice prezidenta byla oslabena až ústavními změnami iniciovanými prezidentem Maunem Koivistem v 80. letech a v první polovině 90. let. Tento posun od poloprezidentského k parlamentnímu systému získal ústavní podobu v roce 1999.

Cílem první kapitoly je proto primárně vymezení pojmů „poloprezidencialismus“ a „parlamentarismus“, tedy vytvoření teoretického rámce, který bude východiskem pro následnou diskusi o problematice proměny vztahu mezi výkonnou a zákonodárnou mocí ve Finsku po roce 1982.

Nejprve se zaměřím na definici poloprezidentského režimu, která je z hlediska finského kontextu klíčová. Souhlasíme-li s tvrzením, že Finská republika je již deset let klasickým parlamentarismem, nabízí se logická otázka, do jaké kategorie politických systémů lze zařadit Finsko mezi lety 1919-2000. Pokud s daným tvrzením nesouhlasíme, je otázka ohledně klasifikace Finska ještě naléhavější.

¹ Termíny „poloprezidentský systém“, „poloprezidentský režim“ a „poloprezidencialismus“ jsou v této práci používány jako synonyma.

² Termíny „parlamentní režim“, „parlamentní systém“ a „parlamentarismus“ jsou v této práci používány jako synonyma.

Základním problémem definice poloprezidentského systému je skutečnost, že ani samotné označení „poloprezidencialismus“ není jediným a všeobecně přijímaným pojmenováním politického režimu, který se vyznačuje dualistickou strukturou výkonné moci. V politologické literatuře se můžeme setkat například s označením „premiérsko-prezidentský typ“, případně „prezidentsko-parlamentní typ“ (Shugart a Carey) nebo „konkurenční exekutivní dualismus prezidiálního parlamentarismu“ (Klokočka). Proto se ani moje pojednání o poloprezidencialismu neomezí na jedinou definici tohoto systému. Uvádím pojetí dvou autorů (Duverger, Sartori) a jedné autorské dvojice (Shugart a Carey).

Termín „poloprezidentský režim“ poprvé použil v odborné literatuře francouzský politolog Maurice Duverger v roce 1970. Konečnou podobu získala jeho definice o deset let později a stala se základem pro další zkoumání politických systémů. Na akademické půdě však Duvergerova definice nebyla jednomyslně přijata. Mezi její odpůrce patřili Matthew Soberg Shugart a John M. Carey, kteří v roce 1992 představili vlastní koncepci premiérsko-prezidentského a prezidentsko-parlamentního typu, nahrazující Duvergerův poloprezidencialismus. Opačný postoj k Duvergerově definici zastával italský politolog Giovanni Sartori, který ji přijal, upravil a následně v roce 1994 publikoval.

V druhé části této kapitoly definuji parlamentní režim, a to na základě předpokladu, že současný finský politický systém patří právě do této kategorie. Dokonce lze konstatovat, že proces parlamentarizace zahájený v 80. letech neskončil přijetím nové – „parlamentní“ – ústavy v roce 1999, ale stále pokračuje a v souvislosti s evropskou integrací se dále prohlubuje.

Vymezení parlamentarismu je ve srovnání s poloprezidencialismem výrazně jednodušší a jednoznačnější, protože se jedná o politology všeobecně přijímaný termín.

Z tohoto důvodu považuji za dostačující uvést pouze nejrozšířenější Sartoriho definici parlamentního režimu.

Závěr první kapitoly je pak věnován pohledu zmíněných autorů na problematiku Finské republiky v kontextu jejich pojetí poloprezidentského režimu. Nejčastěji totiž bývá poloprezidencialismus spojován s francouzskou pátou republikou a ostatní státy s podobným politickým systémem jsou opomíjeny. Cílem poslední části je tedy ukázat, do jaké míry jsou definice Duvergera, Shugarta a Careyho a Sartoriho komplexní, jinak řečeno, zda je jejich klasifikace Finska dostatečně odůvodněna.

Z pochopitelného důvodu mají první dvě části této kapitoly, zaměřující se na definici poloprezidencialismu a parlamentarismu, spíše přehledový charakter, zatímco záměrem poslední části je analýza a komparace přístupu autorů k finskému politickému systému.

V případě každého autora čerpám informace primárně z jeho článku nebo publikace, která se zabývá danou problematikou. U Duvergera vycházím z článku *A New Political System Model: Semi-Presidential Government* z roku 1980, k popisu vývoje jeho definice však využívám publikaci Roberta Elgieho *Semi-Presidentialism in Europe*. V další části čerpám z knihy Shugarta a Careyho z roku 1992 *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* a z českého překladu Sartoriho publikace *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures Incentives, and Outcomes* z roku 2001.

1.1 Definice poloprezidentského režimu

V této podkapitole se zaměřuji na základní a mezinárodně rozšířené pojetí poloprezidencialismu autorů Duvergera a Sartoriho a autorské dvojice Shugarta a Careyho. V české politologii se této problematice systematicky věnoval především ústavní právník Vladimír Klokočka, který vytvořil vlastní typologii politických

systemů. Vedle prezidentského režimu rozlišoval ještě parlamentní režimy s monistickou nebo dualistickou strukturou výkonné moci. Finsko zařadil mezi tzv. konkurenční exekutivní dualismy prezidiálního parlamentarismu. [Klokočka 1996: 358]

Na rozdíl od výše uvedených autorů tedy Klokočka neuznával poloprezidentský režim jako zvláštní kategorii³. Vzhledem ke zvolené struktuře této diplomové práce, která předpokládá existenci poloprezidencialismu jako samostatného politického systému, se proto nebudu Klokočkovou typologií podrobněji zabývat.

1.1.1 Duverger

V akademické sféře se termín „poloprezidentský režim“ objevil poprvé v roce 1970 v práci *Institutions politiques et Droit constitutionnel* od Maurice Duvergera. Definoval jej jako politický systém obsahující přímo voleného prezidenta, který disponuje většími pravomocemi než ostatní hlavy států v běžných parlamentních režimech, a vládu odpovědnou parlamentu. Kromě Francie zařadil Duverger do kategorie poloprezidentských systémů ještě Finsko a Rakousko; v přepracované verzi výše zmíněné práce z roku 1971 přidal čtvrtou zemi – Irsko. [Elgie 1999 a: 2, 3]

V průběhu 70. let Duverger svůj koncept poloprezidencialismu několikrát revidoval. V roce 1974 v publikaci *La Monarchie républicaine* rozšířil definici o pravomoc prezidenta rozpustit parlament a mezi poloprezidentské režimy na základě této podmínky zařadil Island, zatímco přítomnost Irska v seznamu zpochybnil. Konečnou podobu nabyla Duvergerova definice poloprezidencialismu v roce 1978 v jeho knize *Echec au roi*, jejíž stěžejní myšlenky publikoval Duverger v anglickém článku *A New Political System Model: Semi-Presidential Government* z roku 1980. [Elgie 1999 a: 3] Mezi země s poloprezidentským režimem zařadil vedle Francie,

³ Ačkoli Shugart a Carey nepoužívají termín „poloprezidencialismus“, jejich typologie je založená na zjištění, že vedle prezidentského a parlamentního systému existují ještě další dva typy politických

Finska, Rakouska, Irsko a Islandu také Portugalsko (od roku 1975) a německou Výmarskou republiku (1919-1933). [Duverger 1980: 165]

Finální verze Duvergerovy definice poloprezidencialismu ve zmíněném článku se oproti původní definici z roku 1970 liší pouze nezdůrazněním požadavku přímé volby hlavy státu: „*Politický režim je považován za poloprezidentský, pokud ústava, která jej zavedla, kombinuje tři prvky: (1) prezident republiky je volen ve všelidových volbách, (2) disponuje poměrně značnými pravomocemi a (3) jeho protějškem jsou premiér a ministři, kteří disponují výkonnými a státními pravomocemi a mohou zůstat v úřadě, pouze pokud vůči nim parlament neprojeví svůj odpor.*“⁴ [Duverger 1980: 166]

Podle pravomocí prezidenta stanovených ústavou rozdělil Duverger státy do tří skupin: (1) prezident disponuje pouze kontrolními pravomocemi, tj. předkládá zákony k přezkoumání ústavním soudem, rozpouští parlament, vypisuje referendum a ve výjimečných případech odvolává nařízení vlády (Francie, Irsko); (2) prezident má kromě kontrolních pravomocí právo odvolat premiéra, a vláda tudíž odpovídá jak parlamentu tak prezidentovi (Rakousko, Portugalsko, Výmarská republika); (3) prezident řídí politiku státu v kooperaci s premiérem a vládou, a zastává tedy spíše roli vládců než kontrolora (Finsko, Island). [Duverger 1980: 177, 178]

Ačkoli Duvergerova definice vychází pouze z obsahu ústavy, autor si dobře uvědomoval skutečnost, že praktické fungování politického režimu se od jeho uzákoněné podoby často podstatně liší. Duverger tuto skutečnost konstatoval na základě analýzy čtyř proměnných – ústavního rámce a politických zvyklostí v kombinaci s momentálními okolnostmi (exogenní faktory) a složení parlamentní většiny a vztahu

systémů, které – zjednodušeně řečeno – odpovídají tomu, co Duverger a Sartori označují jako poloprezidentský režim. Viz podkapitola 1.1.2.

⁴ „*A political regime is considered as semi-presidential if the constitution which established it, combines three elements: (1) the president of the republic is elected by universal suffrage, (2) he possesses quite considerable powers; (3) he has opposite him, however, a prime minister and ministers who possess*

prezidenta k této parlamentní většině (endogenní faktory). [Duverger 1980: 166] Duverger rozlišuje tři druhy poloprezidentských režimů podle toho, zda prezident v praxi (1) zastává pouze symbolickou roli, (2) disponuje velmi rozsáhlými pravomocemi, nebo (3) sdílí pravomoci společně s premiérem. [Duverger 1980: 167]

První typ poloprezidencialismu se podle Duvergera liší od parlamentarismu pouze všelidovou volbou prezidenta a pravomocí prezidenta vybrat premiéra bez ohledu na výsledek parlamentních voleb. Duverger sem řadí Rakousko, Irsko a Island. [Duverger 1980: 167]

Druhý typ poloprezidentského režimu je zastoupen francouzskou pátou republikou. [Duverger 1980: 170] Příklad Francie v době prezidenta Charlese de Gaulla a jeho nástupců ukazuje, že nezáleží pouze na ústavním textu, ale také na jeho interpretaci. Ze všelidově voleného prezidenta, který kromě práva rozpustit parlament, jmenovat členy Ústavní rady a použít speciální pravomoci ve výjimečných situacích⁵ neměl výrazné pravomoci, se stal hybatel domácí i zahraniční politiky. [Duverger 1980:171]

Třetí typ poloprezidencialismu je charakteristický dualitou exekutivy. Všelidově volený prezident sdílí výkonnou moc s premiérem a vládou, která je odpovědná parlamentu. Duverger zmiňuje tři případy tohoto systému – Finsko, Portugalsko a Výmarskou republiku. [Duverger 1980: 173]

Podle Duvergerova schématu [Duverger 1980: 179] disponuje z ústavy nejrozsáhlejšími pravomocemi prezident Finska⁶ následován prezidentem Islandu, Výmarské republiky, Portugalska, Rakouska, Francie a Irska. Toto pořadí však podle

executive and governmental power and can stay in office only if the parliament does not show its opposition to them.“

⁵ Za výjimečné situace je považováno povstání, zahraniční invaze nebo atomového útoku. [Duverger 1980: 170]

⁶ Platí pouze do zahájení parlamentarizace finského politického systému v první polovině 80. let. Viz kapitola 2.

něj neodpovídá zcela politické realitě. Francouzský prezident výrazně překračuje své ústavou stanovené pravomoci, zatímco islandský prezident své pravomoci téměř nevyužívá. Pořadí států podle míry vykonávání pravomocí je pak následující: Francie, Finsko, Výmarská republika, Portugalsko, Rakousko, Irsko a Island.

Při porovnávání obsahu ústavy a politické praxe poloprezidentských režimů hraje důležitou roli složení parlamentní většiny a vztah prezidenta k této většině, tzv. endogenní faktory. Reálné fungování systémů, které dlouhodobě nedisponují parlamentní většinou, koresponduje podle Duvergera s obsahem ústavy mnohem více než fungování systémů se stálou parlamentní většinou. Do první skupiny náleží Výmarská republika, Finsko a Portugalsko, do druhé pak Francie, Rakousko, Irsko a Island.[Duverger 1980: 182]

Analýza vztahu mezi prezidentem a parlamentní většinou, kterou Duverger zaznamenal do tzv. transformační mřížky⁷, je klíčová k pochopení jeho pojetí poloprezidentského režimu. Pokud prezident stojí v čele parlamentní většiny, funkce premiéra se omezuje na řízení administrativních záležitostí. Avšak nedisponuje-li prezident takovou většinou, je hlavním nositelem exekutivní moci premiér a prezident se dostává do podřízeného postavení. [Duverger 1980: 184] Jinými slovy poloprezidencialismus podle Duvergera (a Georgese Vedela) není „*syntézou parlamentního a prezidentského systému, ale střídáním prezidentské a parlamentní fáze.*“⁸ [Duverger 1980: 186]

1.1.2 Shugart a Carey

Na počátku 90. let představila vlastní koncept systému se sdílenou exekutivou dvojice politologů Matthew S. Shugart a John M. Carey ve své knize *Presidents and*

⁷ Viz příloha č. 1.

⁸ „...*a synthesis of the parliamentary and presidential systems, but an alternation between presidential and parliamentary phases...*“

Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Z hlediska tématu této diplomové práce je jejich přístup zajímavý zejména pozicí Finska v jejich typologii a analýzou role prezidenta ve finském politickém systému.

Shugart a Carey odmítli používat Duvergerův výraz *semi-presidential*, protože toto označení podle nich implikuje systém nacházející se uprostřed jakéhosi kontinua, které je ohraničeno prezidencialismem a parlamentarismem. Vedle prezidentského a parlamentního systému tak rozlišují ještě premiérsko-prezidentský a méně efektivní prezidentsko-parlamentní systém, z nichž prvně jmenovaný nejlépe odpovídá poloprezidencialismu v Duvergerově pojetí. [Shugart, Carey 1992: 23] Premiérsko-prezidentský systém se podle Shugarta a Careyho vytvořil v období tzv. druhé vlny demokratizace, která začala vyhlášením nezávislosti Finska na Rusku⁹. [Shugart, Carey 1992: 6, 7] Zatímco se premiérsko-prezidentské a v menší míře prezidentsko-parlamentní systémy vyvinuly primárně jako alternativa parlamentarismu, za nejpravděpodobnější alternativu prezidencialismu autoři považují pouze systém prezidentsko-parlamentní. [Shugart, Carey 1992: 282]

Vymezení obou výše zmíněných smíšených systémů je odvozováno z definice prezidencialismu. Premiérsko-prezidentský systém definují Shugart a Carey jako typ, v němž má prezident určité významné pravomoci, avšak kabinet – na rozdíl od prezidentského režimu – odpovídá parlamentu a nikoliv prezidentovi. Systém prezidentsko-parlamentní se vyznačuje sdílenou či nejasnou odpovědností prezidenta a parlamentu za sestavení a odvolání kabinetu. [Shugart, Carey 1992: 15] Zatímco premiérsko-prezidentský typ evokuje převahu premiéra v exekutivě a současně existenci relativně silného prezidenta, prezidentsko-parlamentní typ vychází z dominance

⁹ Vyhlášení nezávislosti Finska na Rusku datovali Shugart a Carey do roku 1905. V roce 1905 proběhla generální stávkou, která vyústila v přeměnu finského stavovského shromáždění ve dvousetčlenný parlament. Finsko však zůstalo součástí Ruska a skutečnou samostatnost získalo až v roce 1917. [Jussila, Hentilä, Nevakivi 1999: 79-81, 104]

prezidenta a závislosti kabinetu na parlamentní důvěře. [Shugart, Carey 1992: 24] Mezi premiérsko-prezidentské systémy řadí autoři zejména Francii, Finsko a Island, k prezidentsko-parlamentním pak Portugalsko mezi lety 1976-1982, Srí Lanku, německou Výmarskou republiku.¹⁰ [Shugart, Carey 1992: 55-56]

Shugart a Carey v případě premiérsko-prezidentského typu v podstatě přebírají Duvergerovu definici poloprezidencialismu a zdůrazňují, že prezident sdílí výkonnou moc s premiérem a jeho pravomoci mají spíše nelegislativní povahu (např. právo vypsát referendum nebo postoupit zákon soudnímu přezkumu). Mezi typické legislativní pravomoci prezidenta v premiérsko-prezidentských systémech patří zejména právo jmenovat premiéra, ministry a další státní úředníky a právo rozpustit parlament a vypsát nové volby. Prezident však nemůže odvolat členy kabinetu, tato pravomoc přísluší pouze parlamentu. Využití jiných legislativních pravomocí, jako je například právo veta či právo vydávat prezidentské dekrety, považují autoři za nevhodné kvůli vysoké pravděpodobnosti konfliktu uvnitř exekutivy. [Shugart, Carey 1992: 23-24]

Premiérsko-prezidentský režim má podle Shugarta a Careyho několik výhod. Ztratí-li „prezidentova vláda“ podporu v parlamentu, nedojde k zablokování systému. Ačkoli prezident jmenuje nového premiéra z řad opozice, díky formální ústavě má tento dostatečně silný mandát pro výkon exekutivní moci. [Shugart, Carey 1992: 50, 51]. Dále má prezident z povahy svého úřadu, který závisí na soudržnosti kabinetu, větší zájem uspokojit vládní požadavky. [Shugart, Carey 1992: 51]

V neposlední řadě zmiňují autoři roli arbitra, jehož úkolem je získávat parlamentní podporu pro vládní návrhy zákonů. Tuto funkci plní střídavě prezident a premiér v závislosti na existenci či neexistenci prezidentské většiny v parlamentu.

¹⁰ Shugart a Carey dále řadí mezi premiérsko-prezidentské systémy na různých místech knihy Portugalsko od roku 1982, Rakousko a Rumunsko, mezi prezidentsko-parlamentní systémy Chile před rokem 1925, Kubu ve 40. letech, Peru, Ekvádor, Kolumbii, Jižní Koreu od roku 1948 nebo Namibii. [Shugart, Carey 1992: 160]

Disponuje-li prezident parlamentní většinou, premiér se nachází v pozici arbitra a tvoří spojovací článek mezi výkonnou mocí a parlamentem. Stojí-li v čele parlamentní většiny premiér, je prezident arbitrem, který tlumí potenciální stranické spory v období rozdělených většin. Prezident je v takové situaci vhodným arbitrem z několika důvodů, protože má právo (1) jmenovat premiéra, (2) předložit vládní legislativu k soudnímu přezkumu a (3) rozpustit parlament. Všechny tyto prezidentovi pravomoci mohou sloužit jako forma určitého nátlaku na vládní koalici za účelem dosažení kompromisu. [Shugart, Carey 1992: 53]

Největším problémem premiérsko-prezidentských (i prezidentsko-parlamentních) systémů je podle Shugarta a Careyho vznik rozdělené exekutivy, tj. kohabitace. [Shugart, Carey 1992: 55] Pokud prezidentské a parlamentní volby neprobíhají synchronně nebo přinejmenším v krátkém časovém intervalu po sobě, zvyšuje se nebezpečí, že prezident bude stát v opozici vůči kabinetu, resp. parlamentní většině. Samotný průběh období kohabitace pak záleží na jasnosti ústavního vymezení pravomocí jednotlivých složek exekutivy, na osobním postoji opozičních politických aktérů, míře vzájemného respektu a ochotě spolupracovat, která je podle autorů nepřímo úměrná délce kohabitace. [Shugart, Carey 1992: 56-57]

Pro zmírnění potenciálního konfliktu mezi prezidentem a premiérem v premiérsko-prezidentských systémech navrhuji autoři převést tzv. zbytkové pravomoci na premiéra a jasně vymezit pravomoci prezidenta, aby nemohl na základě účelné interpretace opomíjet názor parlamentu. [Shugart, Carey 1992: 75] Příklad Finska za prezidenta Ahtisaariho však ukazuje, že ani toto řešení není zcela bezproblémové a neumožňuje vždy předejít kompetenčním sporům.¹¹

¹¹ Blíže viz kapitola 3.

Prezidentsko-parlamentní systém se od premiérsko-prezidentského liší zejména výrazně silnějším postavením prezidenta, který dominuje exekutivě. Prezident iniciuje vznik vlády, která následně podléhá parlamentnímu hlasování o důvěře. [Shugart, Carey 1992: 25] Parlament nemá ve vztahu k vládě kreativní pravomoc, ale disponuje pouze ústavně zaručeným právem kabinet odvolat. Na druhé straně stojí prezident, kterému taktéž přísluší právo odvolat vládu. Vzhledem k tomu, že tuto pravomoc tedy prezident sdílí s parlamentem, není zcela jasné, komu je vláda odpovědná. [Shugart, Carey 1992: 121] Podle Shugarta a Careyho může tato skutečnost vyústit – v případě rozdílné politické příslušnosti prezidenta a parlamentní většiny – v chronickou nestabilitu vlády. [Shugart, Carey 1992: 125]

Kromě pravomoci sestavit a odvolat vládu je prezidentovi v prezidentsko-parlamentních systémech většinou ponechána i pravomoc rozpustit parlament [Shugart, Carey 1992: 25] nebo právo veta, které může být přehlasováno pouze kvalifikovanou většinou [Shugart, Carey 1992: 138]. Autoři nicméně přiznávají, že skupina prezidentsko-parlamentních režimů je z důvodu nejasného vymezení kompetencí složek výkonné moci velmi problematická a upozorňují na skutečnost, že mnoho prezidentsko-parlamentních systémů prošlo vnitřní krizí a následně se transformovalo do podoby prezidentského nebo premiérsko-prezidentského systému. [Shugart, Carey 1992: 161]

1.1.3 Sartori

Oba výše uvedené přístupy k problematice dvouhlavé exekutivy podrobil kritice italský politolog Giovanni Sartori. Zatímco Duvergerovu definici poloprezidencialismu pouze zpřesnil, Shugartův a Careyho koncept premiérsko-prezidentského a prezidentsko-parlamentního režimu odmítl. Jeho pojetí umožňuje zařadit Finsko v období do roku 1999, respektive 2000 jasně mezi poloprezidentské systémy. Sartori se poloprezidentským režimem zabývá zejména ve své stěžejní práci *Comparative*

Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures Incentives, and Outcomes z roku 1994, resp. 1997, která vyšla poprvé v českém překladu v roce 2001.

Sartori považuje poloprezidentský systém za systém smíšený, tedy obsahující prvky jak prezidencialismu, tak parlamentarismu. [Sartori 2001: 128] Definuje poloprezidencialismus na základě pěti souběžně se uplatňujících prvků. (1) Prezident je volen přímo nebo nepřímo na pevně stanovené funkční období a (2) sdílí výkonnou moc s premiérem, a to následujícím způsobem: (3) prezident je nezávislý na parlamentu, nemůže však svou vůli vykonávat přímo, ale prostřednictvím kabinetu v čele s premiérem; (4) vláda a premiér jsou nezávislí na prezidentovi, ale odpovědní parlamentu; (5) uvnitř exekutivy dochází k oscilaci mezi jednotlivými složkami, tedy k přesouvání autority mezi prezidentem a premiérem, ovšem za současného udržení jejich nezávislého postavení. [Sartori 2001: 140]

Základní charakteristikou poloprezidentského režimu však není podle Sartoriho způsob volby prezidenta, ale princip sdílení exekutivní moci. [Sartori 2001: 129] V této souvislosti hovoří také o „*duální struktuře autority*“ či „*diarchii prezidenta, který je hlavou státu, a premiéra, který stojí v čele vlády*“. [Sartori 2001: 128] Důležitou vlastností duální struktury autority je její flexibilita, tedy skutečnost, že pokud prezident nedisponuje parlamentní většinou (situace tzv. rozdělených většin nebo kohabitace), nedojde k zablokování systému, ale k přesunu autority na premiéra. V případě souhlasných většin pak exekutivě dominuje prezident. Dominanci premiéra spojuje Sartori s převahou formální ústavy, zatímco dominanci prezidenta s převahou materiální ústavy. [Sartori 2001: 132]

Sartoriho závěr, že exekutivní moc v poloprezidentském režimu osciluje mezi dvěma póly autority, je současně kritikou výše zmíněného Duvergerova (a Vedelova) konstatování, že poloprezidencialismus se vyznačuje střídáním prezidentské a

parlamentní fáze. Podle Sartoriho je Duvergerova (a Vedelova) teze v přímém rozporu s existencí poloprezidencialismu jako samostatného typu politického systému, protože naznačuje změnu systému z prezidentského na parlamentní (a naopak) a nikoli pohyb v rámci stávajícího systému. [Sartori 2001: 131-132]

Sartori však s Duvergerem plně nesouhlasí ani v zařazení zemí do seznamu poloprezidentských režimů. Podle Sartoriho patří do této kategorie kromě prototypu Francie dále pouze Výmarské Německo, Portugalsko mezi lety 1976-1982, Finsko mezi lety 1919-1994¹² a Srí Lanka. [Sartori 2001: 135] Odmítá zahrnout Rakousko, Island a Irsko s odůvodněním, že politická praxe těchto států je *de facto* parlamentní, ačkoli v případě Rakouska a Islandu přiznává formální ústava prezidentovi více pravomocí, než jich skutečně využívá. Současně Sartori považuje budoucí uplatňování daných pravomocí za teoreticky možné, avšak vysoce nepravděpodobné. [Sartori 2001: 134]

Víceméně nesouhlasně reaguje Sartori také na Shugartovu a Careyho klasifikaci států, respektive na jejich rozdělení poloprezidentského systému na premiérsko-prezidentský a prezidentsko-parlamentní typ¹³. Ačkoli Francii řadí autoři k premiérsko-prezidentskému typu, podle Sartoriho by francouzský politický systém bylo možné přiřadit střídavě k oběma typům, spíše pak k prezidentsko-premiérskému typu. Obdobně nesouhlasí ani se zařazením Rakouska a Islandu¹⁴ mezi premiérsko-prezidentské systémy nebo Výmarského Německa a Srí Lanky mezi prezidentsko-parlamentní systémy. Na druhou stranu je však Sartori ve shodě se Shugartem a Careym (a v rozporu s Duvergerem) v otázce začlenění Irska mezi parlamentarismy. [Sartori 2001: 133, 140]

¹² Finsko je možné zařadit mezi poloprezidentské režimy do přijetí nové ústavy v roce 1999, respektive do nabytí její účinnosti v březnu 2000. Vzhledem k roku vydání revidované verze Sartoriho knihy, tj. 1997, nemohl autor tuto skutečnost reflektovat.

¹³ Na základě analýzy politických systémů, které Shugart a Carey zařadili mezi prezidentsko-premiérské, Sartori konstatuje, že tato kategorie postrádá obsah v podobě příkladů konkrétních politických systémů. [Sartori 2001: 141]

¹⁴ Důvody viz výše.

Sartori hodnotí poloprezidencialismus jako vhodnější politický režim než prezidencialismus a současně jako výrazně lepší systém ve srovnání s čistým parlamentarismem¹⁵. [Sartori 1994: 144] Přesto připouští, že ani poloprezidentský režim není ideálním řešením bez výhrad. [Sartori 2001: 146]

1.2 Definice parlamentního režimu (Sartori)

Z výše uvedené argumentace autorů vyplývá, že Finsko patřilo po většinu 20. století k poloprezidentským režimům. V současnosti již není zmíněné zařazení tak jednoznačné a většina autorů zabývajících se danou problematikou se kloní k názoru, že soudobé Finsko je klasickým parlamentarismem s určitými přetrvávajícími rysy poloprezidencialismu. Aby bylo možné rozvinout diskusi na téma minulého a nynějšího¹⁶ finského politického systému v následujících kapitolách, je nutné kromě poloprezidentského režimu definovat také parlamentní režim.

Základním požadavkem parlamentarismu je princip svrchovanosti parlamentu, tedy skutečnost, že vláda vychází z parlamentu a její vznik a trvání závisí na parlamentní důvěře. Vztah mezi exekutivou a legislativou je založen na principu sdílení moci. [Sartori 2001: 110] Pro fungování parlamentarismu je však nezbytná také přítomnost „vhodných“ politických stran, jimiž Sartori rozumí relativně soudržné a disciplinované politické strany, které hrají podle parlamentních pravidel, a to i tehdy, jsou-li v opozici. [Sartori 1994: 112]

Podle Sartoriho je parlamentarismus obsáhlou kategorií, v jejímž rámci je však možné podle vztahu mezi zákonodárnou a výkonnou mocí vymezit alespoň tři typy parlamentního režimu: (1) premiérský (britský) a kabinetní (německý), v nichž exekutiva převažuje nad legislativou; (2) francouzský za třetí a čtvrté republiky,

¹⁵ Čistý parlamentarismus odpovídá v Sartoriho typologii vládě zákonodárského sboru (viz následující podkapitola). [Sartori 2001: 111]

označovaný také za „vládu zákonodárných sborů“ nebo čistý parlamentarismus; (3) „stranicky kontrolovaný parlamentarismus“. [Sartori 2001: 110]

Sartori rozlišuje výše zmíněné typy také na základě postavení premiéra, který má pozici prvního nad nerovnými, prvního mezi nerovnými nebo prvního mezi rovnými. První nad nerovnými stojí v čele politické strany a libovolně jmenuje a odvolává členy svého kabinetu. První mezi nerovnými nemusí být vůdcem strany, nemůže však být odvolán pouze na základě parlamentního vyslovení nedůvěry. První mezi rovnými nemá ve vztahu ke složení své vlády výrazné pravomoci a odchází spolu s vládou, pokud je jí vyslovena nedůvěra. První charakteristika odpovídá britskému premiérovi, druhá německému kancléři a třetí postavení premiéra ve většině ostatních parlamentních režimů. [Sartori 2001: 112]

Důležitým prvkem fungujícího parlamentarismu je podle Sartoriho akceschopnost a stabilita vlády. Akceschopná vláda je způsobilá plnit stanovené cíle, ale může se také vědomě rozhodnout nevykonávat žádnou činnost. [Sartori 2001: 122] Sartori upozorňuje na běžný omyl, že stabilní vláda je automaticky spojována s vládou akceschopnou a naopak. [Sartori 2001: 118] Stabilita vlády odkazuje pouze na délku jejího trvání, nevypovídá však o její efektivitě. V této souvislosti Sartori zmiňuje časté a nesprávné směšování termínů „stabilní vláda“ a „stabilní demokracie“. Zatímco stabilita vlády není nezbytnou podmínkou pro fungování parlamentního režimu, o stabilitě demokracie platí pravý opak. [Sartori 2001: 123] Zjednodušeně řečeno, zatímco akceschopnost vlády je důležitý prvek fungujícího parlamentarismu, stabilita vlády je prvek postradatelný. [Sartori 2001: 123, 124-125]

Za nejlépe fungující parlamentarismy označuje Sartori premiérský a kancléřský typ. Britského typu parlamentarismu lze docílit, pokud budou splněny

¹⁶ Rozuměj v období 1982-1999/2000 a v období po roce 1999/2000, tedy před a po přijetí nové finské ústavy.

následující, vzájemně na sebe navazující podmínky: (1) relativně většinové jednokolové volby zákonodárného shromáždění; (2) dvoustranický formát; (3) vysoká disciplinovanost politických stran. [Sartori 2001: 114] Kancléřský typ parlamentarismu je založen na postavení antisystémových stran mimo zákon, existenci pětiprocentní uzavírací klauzule a prvku konstruktivního vyjádření nedůvěry. [Sartori 2001: 115] Podle Sartoriho je německý typ parlamentního režimu hůře napodobitelný, protože podstatný faktor při jeho formování představovala historická zkušenost, zatímco britský typ vychází primárně z formální ústavy. [Sartori 2001: 117]

1.3 Reflexe finského politického systému v politologické literatuře

Předcházející podkapitoly se věnovaly teoretickému vymezení termínů „poloprezidencialismus“ (Duverger, Shugart a Carey, Sartori) a „parlamentarismus“ (Sartori). Následující text se zabývá začleněním Finska do typologie jednotlivých autorů a současně zkoumá, zda je argumentace autorů v otázce jejich klasifikace finského politického systému oprávněná a dostatečná. Zatímco Duvergerovo a Sartoriho zdůvodnění považují za dostatečné, Shugartova a Careyho argumentace má určitá slabá místa, a to především v otázce arbitrární funkce finského prezidenta a výběru zkoumaného období, které zahrnuje fakticky pouze funkční období prezidenta Kekkonena.

1.3.1 Duverger

Duverger zařadil Finsko mezi poloprezidentské systémy již ve své první publikaci na toto téma z roku 1970. Později jej označil za vůbec nejstarší poloprezidentský režim [Duverger 1980: 174], který od svého vzniku prošel dvěma fázemi. V meziválečném období se Finsko vyznačovalo střídáním silných a slabých prezidentů, s nástupem Juhy Paasikiviho do prezidentského úřadu v roce 1946 význam

hlavy státu vzrostl a tento trend pokračoval i za jeho nástupce Urha Kekkonena od roku 1956. Zatímco Paasikivi podle Duvergera usiloval o stabilizaci demokracie obnovením principu seniority v obsazování nejvyšších státních úřadů, Kekkonen využíval pohružku rozpuštění parlamentu za účelem nátlaku na politické strany, aby vytvořily co nejširší a zároveň vhodnou, tj. středo-levicovou až levicovou, vládní koalici. [Duverger 1980: 175] S ohledem na vývoj finského politického systému v 80. a 90. letech lze v současnosti hovořit minimálně o jedné další fázi, a to fázi parlamentarizace systému.

Konečná podoba Duvergerovy definice poloprezidencialismu nezmiňuje výslovně požadavek na přímou volbu prezidenta, uvádí pouze formulaci „všelidově volený prezident“, což je z pohledu Finska důležitý detail. Jak upozornil sám Duverger, finský prezident byl volen kolegiem volitelů, tedy nepřímo po vzoru způsobu volby prezidenta USA. Na rozdíl od volitelů americké hlavy státu však měli volitelé finského prezidenta výrazně vyšší míru svobody hlasování.¹⁷ [Duverger 1980: 166] Určitou nejednoznačnost první části Duvergerovy definice odstranil Sartori, který jak přímou tak nepřímou volbu prezidenta uvedl jako možné varianty způsobu volby prezidenta v poloprezidentském režimu. [Sartori 2001: 140]

Větší kontroverzi vyvolala vágní formulace druhé části Duvergerovy definice, která připisuje prezidentovi „poměrně značné pravomoci“. V případě poloprezidentského Finska, tj. období 1919-1999/2000, byla však taková formulace zcela dostačující. Duverger ukázal, že finský prezident disponoval z ústavy rozsáhlými pravomocemi a v jejich aplikaci pak ústavně vymezený rámec dokonce ještě mírně překračoval.¹⁸

¹⁷ Tuto Duvergerovu tezi později podpořili také Shugart a Carey. Kolegium volitelů nebylo podle nich až do roku 1988 vázáno při hlasování výběrem osoby, která figurovala na oficiálním seznamu kandidátů na prezidenta. [Shugart, Carey 1992: 212]

¹⁸ Při porovnávání pravomocí prezidenta v sedmi poloprezidentských systémech umístil Duverger Finsko na první místo z hlediska ústavních pravomocí a na druhé místo (za Francií) z hlediska míry uplatnění pravomocí. [Duverger 1980: 179]

V otázce ústavou stanovených pravomocí finského prezidenta uvedl Duverger právo kontrolovat administrativu, iniciovat inspekce, obracet se přímo na pracovníky ministerstva bez využití mezičlátku v podobě ministra, jmenovat úřednický kabinet a zejména proces předcházející předložení návrhu zákona do parlamentu, kdy je v důležitých otázkách vyžadován podpis prezidenta a spolupodpis příslušného ministra.¹⁹ [Duverger 1980: 176, 178] Další pravomoci přiblížil Duverger na základě popisu jejich konkrétního použití, které se však mnohdy řídilo spíše prezidentskou interpretací ústavy než její literou. Jednalo se zejména obsazování pozic vysokých státních úředníků bez ohledu na stanovisko vlády a odvolání vlády prostřednictvím rozpuštění parlamentu. [Duverger 1980: 175, 176]

Silné postavení finského prezidenta neznamenal automaticky posílení celé exekutivy. Duverger spatřoval hlavní příčinu slabosti finských vlád v absenci parlamentní většiny, tedy v situaci, kdy vláda hledala podporu v parlamentu opětovně pro každý návrh zákona. Parlament současně disponoval výraznými negativními pravomocemi, zejména schopností blokovat přijetí zákona nebo svrhnout vládu. [Duverger 1980: 182, 183] Ve finském politickém systému dostala tato vlastnost parlamentu podobu tzv. menšinového veta²⁰ již v ústavě z roku 1919.

Prezident v poloprezidentském režimu s dlouhodobě chybějící parlamentní většinou a slabou vládou (jako v případě Finska do 90. let) zastává podle Duvergera roli diarchy, tedy řídí výkonnou moc společně s premiérem. Z podstaty poloprezidencialismu, jíž je sdílení exekutivní moci prezidentem na jedné straně a premiérem a vládou na straně druhé, nemůže prezident rámec této role až na určité výjimky překročit. Duverger přirovnal tuto situaci k pozici slepce a chromého, avšak současně konstatoval, že finský prezident si z podstaty své jednosti udržoval převahu

¹⁹ Podrobněji viz kapitola 2.

²⁰ O tzv. menšinovém vetu blíže viz kapitola 2.

nad vládou. Prezident byl totiž v poválečném období rozhodujícím prvkem pro zachování korektních vztahů se sousedním SSSR. [Duverger 1980: 182, 186]

1.3.2 Shugart a Carey

Stejně jako Duverger upozornili také Shugart a Carey na úlohu Sovětského svazu při formování poválečného finského politického systému. Snaha o zachování nezávislosti Finska vedla k výraznému posílení pozice prezidenta jako představitele finské zahraniční politiky, která se však nutně promítala i do domácí politiky. [Shugart, Carey 1992: 62] Autoři v této souvislosti odkazují téměř výhradně na aktivity prezidenta Kekkonena během jeho pětadvacetiletého působení v prezidentském úřadu mezi lety 1956-1981. Kekkonen byl nejvýraznějším finským prezidentem – ať už díky své osobnosti či z hlediska funkčního období – avšak nebyl jediným poválečným prezidentem.²¹ Shugartovo a Careyho zařazení Finska do jejich typologie mezi premiérsko-prezidentské režimy na základě analýzy postavení a jednání jediného prezidenta proto může být poměrně snadno napadeno pro jednorozměrnost.

Finští prezidenti podle Shugarta a Careyho v domácí politice dlouhodobě zastávali roli arbitra, který usiloval o získání parlamentní podpory pro exekutivní návrhy zákonů a za tímto účelem sestavoval široké vládní – potažmo hlasovací – koalice. [Shugart, Carey 1992: 61, 63] Chápeme-li arbitrární funkci primárně ve smyslu získávání parlamentní podpory pro návrh zákona, pak lze s tvrzením autorů souhlasit. Problém však nastává v okamžiku, kdy vezmeme v úvahu skutečnost, že s vykonáváním role arbitra autoři spojují existenci stabilní parlamentní většiny, respektive pozici prezidenta a premiéra vůči této parlamentní většině. [Shugart, Carey 1992: 53] Pro

²¹ Prvním poválečným prezidentem se stal v roce 1944 Carl Mannerheim, jehož v roce 1946 vystřídal Paasikivi, který setrval v prezidentském úřadu až do nástupu Kekkonena. Po odstoupení prezidenta Kekkonena ze zdravotních důvodů na konci roku 1981, byl v roce 1982 prezidentem zvolen Mauno Koivisto. V době vydání knihy *Presidents and Assemblies* v roce 1992 zastával Koivisto úřad prezidenta již druhé funkční období. <<http://www.president.fi/>>

finský politický systém do poloviny 80. let byly charakteristické spíše dočasné parlamentní většiny, které se vytvářely v závislosti na povaze předkládaných návrhů zákonů. Prezident a obdobně ani premiér nemohli tedy reálně stát v čele parlamentní většiny ani v opozici vůči ní. V tomto smyslu je tedy tvrzení Shugarta a Careyho, že finští prezidenti dlouhodobě zastávali roli arbitra, přinejmenším matoucí.

Při dalším zkoumání pozice prezidenta ve Finsku Shugart a Carey poukazují na skutečnost, že finský politický systém nezná fenomén kohabitace, kdy prezident, jehož politická strana je v opozici, spolupracuje s premiérem, za nímž stojí parlamentní většina. Tento poznatek je logickým důsledkem výše zmíněné nepřítomnosti dlouhodobější parlamentní většiny. Nicméně autoři vysvětlují absenci kohabitace na základě konstatování, že „prezidentova“ politická strana byla fakticky vždy členem vládní koalice, ať se jednalo o Kekkonenovu Finskou stranu středu (*Suomen Keskusta* – Kesk.) nebo později Koivistovu Finskou stranu sociálně demokratickou (*Suomen Sosialidemokraattinen Puolue* – SDP). [Shugart, Carey 1992: 267] Hlavní příčinu této skutečnosti, na níž Shugart a Carey nepřímo upozornili, představuje neexistence bipolárního rozdělení finského stranického systému [Shugart, Carey 1992: 266], respektive jeho centripetální charakter. Obě hlavní politické strany²² – Kesk. a SDP – usilují shodně o získání voličské podpory mezi početnou střední třídou a tendují spíše ke sblížení politických programů. [Arter 2009: 233]

Finsko se podle Shugarta a Careyho v určitém ohledu vyznačovalo tzv. kvaziparlamentarismem, tedy systémem s všelidově voleným prezidentem, nad nímž mají převahu parlamentní politické strany [Shugart, Carey 1992: 264], protože parlamentní a prezidentské volby neprobíhají synchronně, ale v rozmezí několika měsíců až let. Ve vícestranických premiérsko-prezidentských systémech, jako je Finsko,

²² Od druhé poloviny 80. let se mezi hlavní politické strany řadí také Strana národního sjednocení (*Kansallinen Kokoomus* – Kok.).

existuje velká pravděpodobnost, že „prezidentova“ politická strana bude součástí kabinetu. Průběžné volby tedy podle autorů vedou spíše k dalšímu posílení efektivity výkonné moci na rozdíl od jejich možného účinku v bipolárních premiérsko-prezidentských systémech²³. [Shugart, Carey 1992: 266]

Kvaziparlamentní prvek se uplatňoval také při volbě finské hlavy státu do roku 1988, respektive do roku 1994²⁴. Prezident byl volen kolegiem volitelů, které sestávalo z občanů nominovaných politickými stranami a zvolených voliči ve všeobecných volbách. Jednalo se tak spíše o politickou instituci, v níž převažoval vliv politických stran, než o skutečně nezávislý orgán. Z tohoto důvodu se způsob volby finského prezidenta blížil nepřímé volbě prezidenta parlamentem.²⁵ [Shugart, Carey 1992: 212]

Finský prezident byl však podle Shugarta a Careyho do jisté míry závislý na politických stranách ještě v jiném smyslu. Vzhledem k absenci ústavní klausule omezující počet funkčních období hlavy státu se stávající prezident před každými prezidentskými volbami – pokud i nadále usiloval o získání prezidentského úřadu – fakticky zodpovídal politickým stranám, které měly zásadní vliv na složení kolegia volitelů. [Shugart, Carey 1992: 268]

V 80. letech se ve Finsku začalo diskutovat o zrušení instituce kolegia volitelů.²⁶ Tím by bylo oslabeno také postavení politických stran ve vztahu k prezidentovi. Proto některé politické strany současně usilovaly o náhradu v podobě ztráty pravomoci prezidenta rozpustit parlament. Shugart a Carey poukázali na skutečnost, že tato snaha

²³ V bipolárních premiérsko-prezidentských systémech (např. Francie) může dojít k výraznému oslabení postavení prezidenta (a potažmo efektivity celé výkonné moci), pokud se jeho strana dostane po průběžných volbách do opozice. [Shugart, Carey 1992: 266]

²⁴ Podrobněji o volbě finského prezidenta viz kapitola 2 a 3.

²⁵ S touto tezí autorů nesouhlasil Sartori. Podle něj nelze srovnat volbu prezidenta například ve Finsku a v Itálii, přestože se jejich stranické systémy podobají [Sartori 2001: n142] fragmentací a dostředivým charakterem.

²⁶ Ke zrušení instituce kolegia volitelů došlo v roce 1991 ústavním dodatkem č. 1074/1991. Viz podkapitola 2.2.1.

by odpovídala kvaziparlamentnímu formátu, protože politické strany by si díky kompenzaci udržely určitou převahu nad prezidentem. [Shugart, Carey 1992: 269]

1.3.3 Sartori

Při klasifikaci Finska má Sartori oproti Duvergerovi a Shugartovi s Careyem do jisté míry výhodu, protože jeho stěžejní kniha, v níž se zabývá politickými systémy – *Comparative Constitutional Engineering* – vyšla v roce 1994, respektive 1997 (přepřacované vydání), tedy v době kdy Finsko již přijalo řadu ústavních změn a úspěšně aplikovalo přímou volbu prezidenta. Sartoriho zařazení finského politického systému se neliší od klasifikace ostatních zmíněných autorů, nicméně jeho argumentace v otázce politického systému Finska mezi lety 1919-1994 má pevnější obrysy.

Podle Sartoriho fungoval finský politický systém – až na některé výjimky – stejně jako běžný parlamentarismus, v němž vláda vychází z parlamentu a také mu odpovídá. Oproti zvyklostem v parlamentních systémech však finský prezident předsedal zasedáním vlády, pokud předmětem jednání byly záležitosti spojené s výkonem jeho úřadu (zejména zahraniční politika), a vybíral premiéra, čímž ovlivňoval složení vládní koalice. Právě díky těmto „výjimkám“ řadí Sartori Finsko do roku 1994 k poloprezidentským a nikoli k parlamentním režimům, a to i přestože nesplňovalo obvyklý požadavek přímé volby prezidenta. [Sartori 2001: 138, 139]

Sartori však nepovažoval způsob volby prezidenta za určující faktor pro začlenění politického systému do kategorie poloprezidentských režimů, čehož důkazem je první část jeho definice poloprezidencialismu. [Sartori 2001: 140] Nepřímou volbu finského prezidenta podle něj nijak nesnižovala kredibilitu a reprezentativnost prezidentského úřadu. Prezident byl důležitým prvkem politického systému, který se směrem dovnitř vyrovnával s polarizovaným pluralismem a směrem ven s dominantním sousedním státem – Sovětským svazem. [Sartori 2001: 142, 143]

1.4 Shrnutí

První kapitola se zabývala terminologickým vymezením politických systémů, kterými lze charakterizovat Finsko po roce 1982 a odrazem problematiky Finska ve výběrové politologické literatuře. Nejprve jsem se proto zaměřila na definici pojmů „poloprezidencialismus“ podle Duvergera, Shugarta a Careyho a Sartoriho (podkapitola 1.1) a „parlamentarismus“ na základě Sartoriho pojetí (podkapitola 1.2), protože oba termíny jsou klíčové k pochopení vývoje finského politického systému ve sledovaném období. Poté jsem pozornost věnovala pohledu zmíněných autorů na Finsko z hlediska jejich typologie (podkapitola 1.3), abych ověřila, zda jsou jejich argumenty ohledně klasifikace finského politického systému dostatečně přesvědčivé.

Cílem této kapitoly bylo tedy vytvořit teoretický rámec pro diskusi o problematice vztahu výkonné a zákonodárné moci ve Finsku po roce 1982. Uvedenou terminologii využiji při analýze finského ústavního pořádku, který je předmětem následující kapitoly, a posléze i praktického fungování exekutivní a legislativní větve politického systému Finska.

V dalších kapitolách budu používat označení „poloprezidencialismus“ a „parlamentarismus“ a jejich obměny v souladu s Duvergerovou a Sartoriho interpretací. V tomto ohledu opomím pojetí Shugarta a Careyho, protože termín „poloprezidentský“ podle mého názoru vystihuje podstatu daného politického režimu lépe než označení „premiérsko-prezidentský“, případně „prezidentsko-parlamentní“. Implikuje totiž skutečnost, že důležitým, potažmo nejdůležitějším aktérem v poloprezidencialismu je hlava státu, jejíž exekutivní pravomoci jsou současně do určité míry limitovány.

2. Ústavní zakotvení exekutivy a legislativy ve Finsku

Od vytvoření samostatného státu do současnosti přijal finský parlament celkem dvě ústavy. První Ústava Finska (*Suomen hallitusmuoto; 94/1919*) byla ratifikována regentem Carlem Gustafem Emilem Mannerheimem dne 17.července 1919; nynější ústava (*Suomen perustuslaki*²⁷; 731/1999) ze dne 11.června 1999 nabyla účinnosti dne 1.března 2000.

Z ústavního hlediska tedy není rok 1982 ve Finsku nijak významný. Důležitý je však z důvodu výměny politické reprezentace, která předznamenala změnu zavedených zvyklostí ve vztahu prezident-vláda a exekutiva-legislativa a následně i právního rámce finského politického systému. V lednu 1982 se prezidentem Finské republiky stal Mauno Koivisto, člen sociálně demokratické strany a bývalý premiér, který ve funkci nahradil dlouholetého prezidenta Urha Kekkonena.

V průběhu dvanácti let Koivistova prezidentského úřadu bylo přijato více dodatků k původní ústavě z roku 1919 než za celé předcházející období 1919-1982. Také za Koivistova nástupce Marttiho Ahtisaariho byla ústava mnohokrát modifikována. Právě ústavní změny iniciované za prezidentů Koivista a Ahtisaariho se staly základem nové ústavy přijaté v roce 1999, jejíž text se výrazně odlišoval od znění ústavy v roce 1982.

V roce 1982 byl součástí ústavního pořádku Finské republiky – kromě Ústavy Finska 1919 – Zákon o Parlamentu (*Valtiopäiväjärjestys; 7/1928*), Zákon o Státním soudním dvoru (*Laki valtakunnanoikeudesta; 273/1922*) a Zákon o právu Parlamentu kontrolovat zákonnost úředního jednání členů Státní rady a justičního kancléře jakož i parlamentního ombudsmana (*Laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen*

lainmerkaisuutta; 274/1922). Ústava Finska 1999 zrušila bez náhrady všechny tyto právní normy.

Druhá kapitola je rozšířením článku *Vládní modely a koaliční chování ve Finsku 1917-2009* (konkrétně jeho druhé části pojednávající o ústavním zřízení Finska) publikovaného v roce 2009 ve sborníku Lady Šušlikové a kol. *Vládní modely a koaliční chování ve vybraných systémech: Případové studie na státní a regionální úrovni*. [Vorlová 2009: 263-266]

Z tematického hlediska tato kapitola popisuje a srovnává vybrané aspekty obou ústavních pořádků a jejím cílem je tedy ověřit v úvodu stanovenou hypotézu z hlediska formální ústavy. Druhá kapitola se proto věnuje pravomocím a postavení parlamentu, vlády a prezidenta, které vyplývají z ústavy (případně ze zákona o parlamentu), respektive analyzuje vztah mezi složkami výkonné moci na jedné straně a vztah mezi výkonnou a zákonodárnou mocí na straně druhé. Z časového hlediska nejprve mapuje ústavní situaci v roce 1982, tj. podobu ústavy z roku 1919 a zákona o parlamentu z roku 1928²⁸ ve znění pozdějších změn a dodatků, dále se zaměřuje na ústavní zákony přijaté v období 1982-1999, které modifikovaly původní ústavní pořádek, a nakonec přibližuje stávající ústavu platnou od roku 1999, respektive účinnou od roku 2000, včetně pozdějších změn a dodatků do roku 2007.

V následujícím textu vycházím primárně z anglických překladů obou finských ústav a zákona o parlamentu, ačkoli existuje i jejich český překlad v publikaci *Ústavy států Evropské unie* z roku 1997, respektive 2004, od Vladimíra Klokočky a Elišky Wagnerové. Zmíněné jazykové mutace jsou dostačující pro podkapitoly 2.1 a 2.3

²⁷ Výrazy *perustuslaki* a *hallitusmuoto* lze použít zaměnitelně. Přestože přímý překlad znamená „základní zákon“, respektive „forma vlády“, oba termíny odkazují k ústavě.

²⁸ Diplomová práce se nezabývá Zákonem o Státním soudním dvoru z roku 1922 ani Zákonem o právu Parlamentu kontrolovat zákonnost úředního jednání členů Státní rady a justičního kancléře jakož i justičního ombudsmana Parlamentu z téhož roku, protože základní informace, které oba zákony dále

věnující se ústavnímu pořádku v roce 1982 a současné ústavě, nikoli však pro období 1982-1999, které přibližuje podkapitola 2.2. Pro tyto účely bylo třeba analyzovat dodatky k ústavě 1919 a k zákonu o parlamentu dostupné v internetové databázi legislativních aktů Finska pouze ve finském a švédském jazyce.

2.1 Ústavní situace v roce 1982

Finská ústava z roku 1919 bývá některými odborníky označována jako „*hybrid kombinující rozdělení moci podle amerického vzoru (...) s parlamentním režimem britského typu a francouzského typu za třetí republiky*“²⁹ s odkazem na přímo voleného a potenciálně silného prezidenta a na vládu odpovědnou parlamentu. [Arter 1987: 41] Jakkoli se toto označení může zdát na první pohled výstižné, opomíjí skutečnost, že východiskem pro takové nastavení finského politického systému byla především historická zkušenost a soudobé okolnosti a nikoli následováním vzorů v podobě geograficky i mocensky vzdálených států. Pro zdůraznění komplexnosti této problematiky je proto vhodnější označit finskou ústavu z roku 1919 jednoduše jako „poloprezidentskou“.

Výkonná moc ve Finsku sestávala od přijetí první ústavy³⁰ v roce 1919 z prezidenta a vlády (Státní rada; *Valtioneuvosto*). Zatímco prezidentovi byla svěřena nejvyšší výkonná moc, vláda, sestávající z premiéra a potřebného počtu ministrů, řídila běžný chod státu. Zákonodárnou moc sdílel Parlament (*Eduskunta*) s prezidentem. [Ústava č. 94/1919, Kap. 1, čl. 2].

Ve srovnání se situací v listopadu 1917, tedy těsně před vyhlášením nezávislosti, ústava oslabila pozici parlamentu [Arter 1987: 45]. Na druhou stranu zakotvila silné

rozpracovávají, jsou obsaženy i v Ústavě, respektive v Zákoně o parlamentu a jsou z hlediska relevance plně dostačující.

²⁹ „...a hybrid combining the American-style separation of powers principle...with the basics of British- and French-style (Third Republican) parliamentary government...“

postavení prezidenta jak v domácí, tak především v zahraniční politice. Prezident tedy představoval klíčovou postavu finského politického systému, a to jak v prvních letech republiky, tak zejména v poválečném období.

Mezi lety 1919-1982 modifikovalo ústavu čtrnáct dodatků, trvalou změnu ústavního textu však představovalo pouze třináct z nich. Čtrnáctý dodatek z roku 1944 měl pouze omezenou platnost do konce roku 1945. Byl přijat v souvislosti s uzavřením míru se Sovětským svazem po tzv. pokračovací válce (*Jatkosota*; 1941-1944), který byl podmíněn postavením představitelů Finska během válečného období³¹ před soud. Ústavní dodatky zasáhly do znění třinácti z celkových 95 článků. Zákon o parlamentu z roku 1928 byl pozměněn za stejnou dobu dvaadvacetkrát a dodatky modifikovaly šestnáct z 94 článků.

Obecně se nejednalo o příliš významné změny. V tomto ohledu představují výjimku dodatky k zákonu o parlamentu, týkající se prodloužení funkční období parlamentu na čtyři roky (Zákon č. 276/1954) a snížení hranice aktivního volebního práva z 24 let nejprve na 20 let (Zákon č. 341/1969), a pak až na současných 18 let (Zákon č. 357/1972). Nejčastěji byly ústava a zákon o parlamentu dotakovány v 70. letech, tedy v druhé polovině období, v němž prezidentský úřad zastával Kekkonen.

Výchozím bodem této diplomové práce je však nástup prezidenta Koivista, proto se tato podkapitola zaměřuje na ústavní situaci v okamžiku jeho zvolení v roce 1982 a období před rokem 1982 zmiňuje pouze okrajově. Současně (vzhledem k tématu práce) pojednává podkapitola pouze o výběrových pravomocích jednotlivých složek moci a analyzuje jejich vzájemný vztah.

³⁰ Není-li uvedeno jinak, odkazují všechny články podkapitol 2.1.1, 2.1.2 a 2.1.3 na Ústavu Finska z roku 1919.

Následující text je strukturován s přihlédnutím ke skutečnosti, že se věnuje ústavě poloprezidentského režimu. Klasické rozdělení na výkonnou a zákonodárnou moc zde neobstojí, protože prezident je představitelem jak exekutivy, tak legislativy. Místo toho se nejprve zaměřuji na volbu prezidenta, poté na jeho pravomoci, které se nedotýkají legislativní činnosti ani vztahu s kabinetem. Vláda a vymezení pravomocí uvnitř exekutivy jsou předmětem další části a podkapitoly o podobě ústavního zřízení v roce 1982 uzavírá pojednání o parlamentu a vztahu mezi výkonnou a zákonodárnou mocí, tj. o legislativní činnosti a pravomocích prezidenta, vlády a parlamentu.

2.1.1 Volba prezidenta

Prezident Finska byl volen všelidovou volbou na šest let z rodilých finských občanů. (čl. 23) Nejednalo se však o přímou volbu, ale o volbu nepřímou prostřednictvím kolegia volitelů, tedy o podobný mechanismus, kterým je volen americký prezident. Ústava však zprvu nijak neomezovala počet funkčních období, na něž mohl být prezident zvolen, a nezaváděla ani instituci viceprezidenta. [Hidén 1985:51]

Přímou všelidovou volbou bylo třetí lednovou neděli a následující pondělí voleno kolegium volitelů prezidenta, jež od roku 1981 (Zákon č. 731/1981) sestávalo z 301 členů³². (čl. 23) Kandidáti na elektory byli nominováni politickými stranami, aby zastupovali stranou podporovaného prezidentského kandidáta. Po zformování kolegia volitelů se tato instituce, jíž předsedal úřadující premiér, sešla dne 15. února za účelem zvolení prezidenta.

Prezidentský kandidát, který získal v tajné volbě nadpoloviční počet hlasů volitelů, se stal prezidentem. Pokud žádný kandidát nezískal dostatečný počet hlasů,

³¹ Finsko bojovalo proti Sovětskému svazu kromě tzv. pokračovací války ještě v tzv. zimní válce (*Talvisota*; 1939-1940). <http://www.mil.fi/perustietoa/talvisota_eng/timer-23.html> a <<http://www.rajajoki.com>>

konala se v zápětí další volba, na niž se vztahovala stejná pravidla jako na volbu první. Pokud vítězný kandidát nevrátil ani z druhé volby, třetí volby se zúčastnili již jen dva nejmúspěšnější kandidáti z předchozí volby. Kandidát, který získal většinu hlasů, byl prohlášen prezidentem. V situaci, kdy by oba kandidáti získali stejný počet hlasů, by rozhodl los. (čl. 23) V praxi však tato okolnost nikdy nenastala. [Presidential Election 1919-2006]

Byl-li prezidentem zvolen člen parlamentu, jeho parlamentní mandát automaticky zanikl. Obdobně, pokud byl zvolen prezidentem, na svou funkci rezignoval státní úředník. (čl. 23) Prezident se následně ujal svého úřadu do 1. března a složil slavnostní přísahu před parlamentem. (čl. 24) Požadavky vyplývající z neslučitelnosti prezidentské funkce s jinou veřejnou funkcí se uplatnily také v případě Koivista, který v době jeho zvolení prezidentem zastával funkci premiéra, a musel tedy následně tento post opustit.

Ústava pamatovala také na situaci, kdy se prezident nacházel na zahraniční cestě, případně byl krátkodobě neschopen vykonávat své povinnosti z jiného důvodu. V tom případě jej zastoupil premiér nebo jeho zástupce. Pokud prezident nemohl zastávat svou funkci dlouhodobě, byl zvolen nový prezident, který nastoupil do úřadu bezprostředně po svém zvolení. (čl. 25)

2.1.2 Pravomoci prezidenta

Výkon prezidentského úřadu s sebou přinášel i možnost uplatnění rozsáhlých pravomocí, které lze rozdělit do tří oblastí: (1) legislativní pravomoci; (2) pravomoci ve vztahu k vládě a (3) další jmenovací a jiné pravomoci prezidenta.

Do první skupiny pravomocí patřilo zejména právo prezidenta předkládat návrhy zákonů (čl. 18), ratifikovat parlamentem přijaté zákony (čl. 19) a vydávat výnosy (čl. 21

³² Do roku 1981 bylo kolegium volitelů třisetčlenné. [Ústava č. 94/1919, Kap. 4, čl. 23; původní znění]

a čl. 28).³³ Druhá skupina zahrnovala především jmenování premiéra a členů vlády (čl.36) a rozhodování ve Státní radě (čl. 34).³⁴ Poslední skupina pravomocí prezidenta bude předmětem této podkapitoly.

Finský prezident disponoval poměrně značnými jmenovacími pravomocemi. Kromě již zmíněného jmenování premiéra a členů vlády³⁵ prezident jmenoval důstojníky armády a námořnictva (čl. 90), justičního kancléře (*oikeuskansleri*) a jeho asistenta, arcibiskupa, biskupy a rektora a profesory Helsinské univerzity a profesory Helsinské technické univerzity (čl. 87). Dále jmenoval předsedu Nejvyššího soudu (*korkein oikeus*) a Nejvyššího správního soudu (*korkein hallinto-oikeus*), soudce Nejvyššího soudu a předsedy odvolacích soudů na návrh Nejvyššího soudu, respektive soudce Nejvyššího správního soudu na návrh tohoto soudu, členy odvolacích soudů (*hovioikeus*) a zpravodaje Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. V neposlední řadě spadalo do jeho kompetence jmenování generálního ředitele ústředních státních úřadů a na návrh Státní rady jejich členy, státní úředníky Kanceláře prezidenta a zpravodaje Státní rady, guvernéry provincií a vedoucí diplomatických misí v zahraničí a konzuly. (čl. 87)

Prezident měl právo svolat mimořádné zasedání parlamentu za účelem oznámení konání parlamentních voleb, otevřít a uzavřít zasedání parlamentu, vyhlásit nové volby a rozpustit parlament. (čl. 27) S ohledem na stanovisko Nejvyššího soudu uděloval milost a případně výjimku ze zákona (čl. 29). Byl oprávněn propůjčit občanům cizích států finské občanství a také je z něj propouštět. (čl. 31)

V neposlední řadě byl prezident vrchním velitelem ozbrojených sil (čl. 30), řídil zahraničně politické vztahy Finska, se souhlasem parlamentu vyhlášoval válku a

³³ Blíže viz podkapitola 2.1.4.

³⁴ Blíže viz podkapitola 2.1.3.

uzavíral mír (čl. 33) a ve Státní radě vydával mobilizační rozkaz pro ozbrojené síly (čl.76). V době války mohl velením ozbrojených sil pověřit jinou osobu (čl. 30).

2.1.3 Vláda a vztahy uvnitř exekutivy

Ze způsobu volby prezidenta je zřejmé, že prezident disponoval přímou legitimitou, přestože se na konci funkčního období – spíše než voličům – zpovídal ze své činnosti politickým stranám, které byly rozhodujícími aktéry v procesu nominace prezidentského kandidáta.³⁶ Vláda naopak nejenže oplývala pouze nepřímou legitimitou, ale nebyla ani nejvyšším představitelem exekutivy a do jisté míry tedy závisela na jednání prezidenta. Kabinet jako celek musel mít důvěru parlamentu (čl. 36) a také jednotliví členové vlády odpovídali za své úřední výkony parlamentu (čl.43). Odpovědnost členů vlády se vztahovala i na každé rozhodnutí vlády, jemuž byli přítomni, pokud v zápise z jednání neuvedli jinak. (čl. 43)

Vládu jmenoval prezident z rodilých finských občanů, kteří byli na veřejnosti známí svou čestností a schopnostmi. Podmínkou pro jmenování vlády bylo dále právnické vzdělání ministra spravedlnosti a alespoň jednoho dalšího člena vlády. (čl.36) Počet ministerstev nebyl nijak omezen. Ústava obsahovala pouze vágní formulaci, že kabinet je složen z tolika ministrů, kolik je jich zapotřebí k zajištění chodu administrativy, a tito stojí v čele ministerstva.(čl. 38) Finské ministerstvo mohlo být – stejně jako dnes – vedeno i několika ministry současně, z nichž každý byl odpovědný za jinou oblast působnosti ministerstva. [Hidén 1985: 54] Součástí vlády byl dále justiční kancléř a jeho zástupce. (čl. 37)

V čele vlády stál premiér, který vedl plenární zasedání vlády. Pokud premiér nemohl vykonávat svou funkci, převzal jeho povinnosti zástupce premiéra, jehož

³⁵ Z hlediska jmenování (a odvolání) vlád byli finští prezidenti velmi aktivní. Od přijetí ústavy v roce 1919 do roku 1982 vzniklo celkem 57 vlád [Vorlová 2009: 280, 284], ale proběhlo pouze 19 parlamentních voleb. [Eduskuntavaalit 1907-2003]

jmenoval prezident. V případě, že premiérský post nemohl zastávat ani zástupce premiéra, ujal se úřadu služebně nejstarší ministr. (čl. 39) Premiér dále předsedal kolegiu volitelů prezidenta a zastupoval prezidenta, pokud tento krátkodobě nemohl vykonávat své povinnosti. (čl. 25) Po tuto dobu se premiér nesměl podílet na řízení vlády (čl. 39), ani se zúčastňovat parlamentního jednání, byl-li zvoleným členem parlamentu. (čl. 25)

Hlavní činností vlády byla podle ústavy příprava návrhů zákonů (čl. 18) a vykonávání rozhodnutí prezidenta (čl. 41). [Arter 1987: 125] Funkce ministerstev spočívala zejména v přípravě záležitostí k projednání na plenárním zasedání vlády (čl.44 a čl.45) a na zasedáních vlády vedených prezidentem (čl. 34), dále v dohledu nad částí státní správy podléhající jejich kompetenci a v neposlední řadě v implementaci zákonů, výnosů a rozhodnutí přijatých vládou (čl. 44). Výnosem mohlo být právo rozhodnout v určité věci delegováno přímo na ministra jako na hlavu ministerstva. (čl.40)

Důležitým prvkem finského politického systému bylo dvojí předsednictví kabinetu. [Arter 1987: 96] Zatímco premiér předsedal plenárním zasedáním, prezident vedl zasedání, na nichž se projednávaly záležitosti svěřené do jeho kompetence (čl. 39). Příslušný ministr předložil prezidentovi podklady k návrhu zákona prodiskutované na plénu vlády. [Hidén 1985: 54] Prezident následně o návrhu zákona rozhodl a jeho rozhodnutí bylo kontrasignováno ministrem, který návrh zákona podal (čl. 34). Daný ministr se spolupodpisem stal odpovědným za správnost dokumentu. (čl. 34) Obdobně se nutnost kontrasignace příslušného ministra vztahovala také na prezidentem ratifikovaný zákon. (čl. 20)

³⁶ Blíže viz kapitola 3.

Odporovalo-li prezidentovo rozhodnutí ústavě, byl ministr, který návrh zákona podává, povinen odmítnout kontrasignaci. Odporovalo-li prezidentovo rozhodnutí zákonu, kontrasignující ministr na tuto skutečnost upozornil vládu. (čl. 35) Následně vláda požádala prezidenta – po konzultaci s justičním kancléřem – o přehodnocení jeho stanoviska nebo stažení přijatého rozhodnutí. Pokud prezident žádosti nevyhověl, vláda mu oznámila, že jeho rozhodnutí nemůže být provedeno. (čl. 45)

Kromě výše zmíněných pravomocí disponovala vláda ve vztahu k prezidentovi z ústavy ještě kontrolním mechanismem v podobě obžaloby prezidenta ze zrady a velezrady, kterou vedl justiční kancléř (čl. 47), právem jmenovat další státní úředníky, pokud toto právo nepříslušelo prezidentovi (čl. 88), a právem navrhopvat prezidentovi jmenování vedoucí diplomatických misí v zahraničí a konzulů, stejně jako členů ústředních státních úřadů. (čl.87)

Prezident – na druhou stranu – dohlížel na státní správu a měl možnost požadovat informace přímo od generálních ředitelů ústředních státních orgánů a veřejných institucí, tj. obcházet ostatní složky moci, a vytvářet komise. (čl. 32) V případě, že vláda pochybovala o své kompetenci pro rozhodnutí v určité záležitosti, konečné rozhodnutí připadlo prezidentovi. (čl. 42)

2.1.4 Parlament a vztah mezi legislativou a exekutivou

Postavení a činnost finského parlamentu upravovala Ústava Finska z roku 1919 a zejména Zákon o parlamentu³⁷ z roku 1928. Podle ústavy parlament reprezentoval svrchovanou moc lidu a vykonával zákonodárnou moc v součinnosti s prezidentem. [Ústava č. 94/1919, Kap. 1, čl. 2] Z hlediska suverenity parlamentu bylo však sdílení

³⁷ Není-li uvedeno jinak, odkazují všechny články podkapitoly 2.1.4 na Zákon o parlamentu č. 7/1928.

legislativní moci s prezidentem problematické, protože prezident – na rozdíl od vlády – nepodléhal běžné kontrole parlamentu³⁸. [Pohjolainen 1991: 24]

Někteří autoři uvádějí, že schopností kontrolovat výkonnou moc byl finský parlament jedním z nejsilnějších zákonodárných sborů na světě. Arter například jako důkaz uvádí blokační pravomoc, kterou mohla uplatnit třetina, respektive pětina členů parlamentu vůči přijímané legislativě. [Arter 1987: 49] Podle formální ústavy tomu tak skutečně bylo, z hlediska materiální ústavy již toto tvrzení není tak jednoznačné. Podle Mattily byl tento nástroj – navzdory své významnosti – využíván až překvapivě málo. [Mattila 1997: 332]

Následující text je pro větší přehlednost rozdělen na dvě části. První část se věnuje okolnostem volby parlamentu a – z hlediska základní charakteristiky zákonodárné moci nejdůležitější funkci parlamentu – legislativní činnosti. Druhá část se zabývá rozpočtovou funkcí parlamentu a také jeho kontrolní činností, která je podstatná z pohledu tématu této diplomové práce, protože implikuje vzájemný vztah mezi jednotlivými složkami moci.

Volba parlamentu a legislativní činnost

Jednokomorový parlament sestával z dvou set členů volených na čtyřleté funkční období. (čl. 2 a čl. 3) V parlamentních volbách byl od roku 1972 oprávněn volit každý občan Finska, který dovršil osmnácti let a nebyl odsouzen za žádný volební trestný čin. O čtyři roky později byla na současných osmnáct let snížena také hranice pasivního volebního práva. Kromě zákonem stanoveného věku a zmíněné beztrestnosti nesměli do parlamentu kandidovat také vojáci z povolání. (čl. 6 a čl. 7) Zvolený člen parlamentu mohl ztratit parlamentní mandát z důvodu zanedbávání povinností nebo spáchání trestného činu, a to souhlasným rozhodnutím $\frac{2}{3}$ parlamentní většiny. (čl. 8)

³⁸ Rozuměj interpelacím a otázkám vzneseným parlamentem.

Nové parlamentní volby se mohly uskutečnit i v průběhu funkčního období stávajícího parlamentu, pokud to prezident uznal za vhodné. (čl. 3) V tomto případě se parlament rozpustil ke dni, který určil prezident. Nový parlament se následně sešel první den kalendářního měsíce po uplynutí devadesátidenní lhůty od rozpuštění původního parlamentu. (čl. 20) Prezidenti využívali do roku 1982 nástroje rozpuštění parlamentu relativně často. Parlament byl od přijetí ústavy rozpuštěn celkem sedmkrát – v roce 1925 (Ståhlberg), 1929 a 1930 (Relander), 1954 (Paasikivi), 1962, 1972 a 1975 (Kekkonen). [Hidén 1985: 42]

Následně to byla právě hlava státu, která měla právo určit místo, kde se parlament sešel, nebylo-li to možné v hlavním městě (čl. 18). Prezident otevíral parlament, na konci funkčního období prohlašoval parlamentní zasedání za ukončené a v neposlední řadě svolával mimořádná zasedání parlamentu. [Ústava č. 94/1919, Kap. 4, čl. 27].

Na první schůzi zvolil parlament ze svého středu předsedu a dva místopředsedy. (čl.25) Předseda a místopředsedové parlamentu a předsedové výborů tvořili Radu předsedy (*puhemiesneuvosto*) Následně bylo ustanoveno šest obligatorních výborů – ústavní výbor (*perustuslakivaliokunta*), výbor pro běžnou legislativu (*lakivaliokunta*), výbor pro zahraniční věci (*ulkoasianivaliokunta*), finanční výbor (*valtiovarainvaliokunta*), bankovní výbor (*pankkivaliokunta*) (čl. 40) a hlavní výbor (*suuri valiokunta*) (čl. 42). Členové vlády nesměli být členy žádného výboru (čl. 44), avšak mohli se účastnit jeho schůze a případně rozpravy, pokud výbor nerozhodl jinak (čl. 52). S výjimkou hlavního výboru sloužily všechny zmíněné výbory primárně ke zpracování předloženého návrhu zákona před prvním čtením. (čl. 66)

Vládní návrhy zákona byly předkládány prezidentem [Ústava č. 94/1919, Kap. 3, čl.18], který o nich informoval na prvním zasedání parlamentu. Předložit je mohl

bezprostředně poté anebo později, případně je v odůvodněných případech stáhnout, a to kdykoli v průběhu projednávání. (čl. 28) Taková možnost stažení návrhu zákona mohla efektivně sloužit jako jistá forma nátlaku na parlament, aby zákon přijal v podstatně nezměněné podobě. [Pohjolainen 1991: 24] Právem legislativní iniciativy disponovali dále členové parlamentu, kteří obdobně jako prezident mohli navrhnout změnu, výklad nebo zrušení existujících zákonů [Ústava č. 94/1919, Kap. 3, čl. 18 a Kap. 4, čl. 31], ale fakticky tak nečinili [Hidén 1985: 44]

Předložený návrh nejprve projednal příslušný výbor, poté návrh zákona prošel procedurou tří čtení. V prvním čtení se o návrhu diskutovalo a následně byl postoupen hlavnímu výboru k vyjádření. Ve druhém čtení byla předložena zpráva kompetentního výboru a případně hlavního výboru. Po ukončení rozpravy parlament rozhodl o každém bodu návrhu samostatně a konečnou podobu zákona předložil opět hlavnímu výboru. Ve třetím čtení byl zákon prostou většinou přijat nebo odmítnut. Před závěrečným hlasováním mohl být podán podnět k odložení přijetí zákona. Podporovala-li tuto iniciativu třetina parlamentu (tj. 67 členů parlamentu), byl legislativní návrh odložen na první zasedání parlamentu po nových volbách (čl. 66)³⁹. Z toho vyplývá, že k přijetí běžné legislativy bez dalšího odkladu bylo zapotřebí kvalifikované $\frac{2}{3}$ většiny. Tento požadavek byl pozůstatkem obrany proti rusifikaci Finska⁴⁰, respektive snahou ochránit základní práva občanů [Arter 1987: 49] a následně také zdrojem politiky konsensu v 70.a 80.letech [Mattila 1997: 332].

Ústavní zákon podléhal poněkud složitější proceduře. Nejprve musel být ve třetím čtení schválen prostou většinou. Poté byl odložen na první zasedání parlamentu po nových volbách, který ho musel schválit $\frac{2}{3}$ většinou. Avšak za předpokladu, že

³⁹ Jednalo se o institut tzv. menšinového veta. [Mattila 1997: 332]

⁴⁰ Finsko bylo součástí Ruska mezi lety 1809-1917 jako Finské velkovévodství (*Suomen suuriruhtinaskunta*).

<<http://finland.fi/Public/default.aspx?contentid=160032&nodeid=41803&culture=en-US>>

původní parlament rozhodl $\frac{5}{6}$ většinou o naléhavosti návrhu ústavního zákona, nebyl tento odložen, ale mohl být schválen na tomtéž zasedání $\frac{2}{3}$ většinou. (čl. 67)

Přijatý zákon postoupil parlament prezidentovi, který si v případě potřeby mohl vyžádat stanovisko Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu nebo obou soudů, a v průběhu tří měsíců ho ratifikoval. Pokud tak prezident neučinil, zákon přesto vstoupil v platnost, schválil-li ho ve stejném znění nově zvolený parlament většinou hlasů. [Ústava č. 94/1919, Kap. 3, čl. 19] Prezidentovo právo veta vůči schvalované legislativě bylo tedy poměrně silné.

Prezident a případně také vláda mohli nezávisle na parlamentu vydávat výnosy týkající se různých administrativních opatření, podrobnějších pokynů k přijímání zákonů, organizace povinností státních úředníků a institucí a správy státního rozpočtu. [Ústava č. 94/1919, Kap. 4, čl. 28] Zmíněná pravomoc prezidenta byla pozůstatkem pravomocí autokratických vládců. Přestože v praxi neměl prezident aparát na přípravu této legislativy, byla tato pravomoc – především z principu – důležitá. [Pohjolainen 1991: 25]

Komunikace mezi prezidentem a parlamentem se týkala také některých zahraničněpolitických záležitostí. Parlamentní souhlas byl nezbytný při uzavírání smluv s cizími státy, obsahovali-li ustanovení s povahou zákona nebo vyžadovala-li to ústava, a dále v případě vyhlášení války nebo uzavření míru. [Ústava č. 94/1919, Kap. 4, čl. 33]

Určité aspekty zahraniční politiky byly předmětem vzájemných vztahů mezi parlamentem a vládou. Na první schůzi parlamentu v daném volebním roce nebo ve lhůtě jednoho měsíce předkládala vláda parlamentu zprávu o vztazích s cizími mocnostmi⁴¹ (čl. 29). Parlamentní výbor pro zahraniční věci měl však v závislosti na okolnostech právo získat vládní zprávu o vztazích s cizími mocnostmi i častěji a

⁴¹ Stejná povinnost platila v případě vládní zprávy o krocích, které vláda udělala na základě rozhodnutí parlamentu, a zprávy o stavu státní správy. (čl. 29)

vyjádřit následně svůj postoj k dané záležitosti. (čl. 48) Ve věci vztahu s cizími mocnostmi mohla vláda také předložit neplánované stanovisko. (čl. 36)

Rozpočtová a kontrolní funkce parlamentu

Kromě legislativní činnosti patřily mezi hlavní funkce parlamentu také rozpočtové a kontrolní pravomoci. [Hidén 1985: 44] Parlament schvaloval rozpočet předložený vládou, respektive prezidentem, a to stejným způsobem jako návrh běžného zákona. [Ústava č. 94/1919, Kap. 6, čl. 66] Obdobně státní půjčka vyžadovala souhlas parlamentu. [Tamtéž, čl.64] K rozpočtové funkci parlamentu patřilo dále vyjednávání kolektivní smlouvy se státními zaměstnanci ve spolupráci s příslušným ministrem [Tamtéž, čl. 65].

Parlament mohl uplatnit své kontrolní pravomoci jak vůči prezidentovi, tak vůči vládě nebo jejím členům. V případě, že se justiční kancléř nebo vláda domnívali, že prezident spáchal trestný čin zrady nebo velezrady, měli za povinnost oznámit to parlamentu, který $\frac{3}{4}$ většinou rozhodl o jeho obžalování. Žaloba proti prezidentovi pak byla vedena justičním kancléřem před Nejvyšším soudem. [Ústava č. 94/1919, Kap. 4, čl. 47] V praxi k této situaci však nikdy nedošlo.

Postupovala-li vláda nebo člen vlády při výkonu své funkce v rozporu se zákonem, zpravil o tom justiční kancléř prezidenta. Pokud prezident následně nařídil, aby byla proti vládě nebo členu vlády vznesena žaloba, vedl ji justiční kancléř před Státním soudním dvorem. Za předpokladu, že se prezident ke stanovisku justičního kancléře vyjádřil negativně, mohl kancléř postoupit věc žaloby proti vládě nebo členovi vlády parlamentu. [Ústava č. 94/1919, Kap. 4, čl. 47] Rozhodl-li následně parlament o

vznesení žaloby, byla tato vedena parlamentním ombudsmanem⁴² před Státním soudním dvorem. [Ústava č. 94/1919, Kap. 5, čl. 59]

Běžnější kontrolní funkcí parlamentu ve vztahu k vládě nebo členovi vlády však bylo právo vznést otázku, krátký dotaz nebo interpelaci. Otázku členovi vlády v záležitosti jeho kompetence mohl položit člen parlamentu pouze písemně, a to prostřednictvím předsedy parlamentu, který otázku postoupil členovi vlády. Člen vlády byl povinen na otázku do třiceti dnů ústně nebo písemně odpovědět nebo ji s odůvodněním odmítnout. (čl. 37)

Možnost vznesení krátkého dotazu měli členové parlamentu od roku 1966 (Zákon č. 117/1966). Krátký dotaz mohl položit člen parlamentu ústně po předložení jeho písemného znění předsedovi parlamentu. Člen vlády odpovídal na krátký dotaz na příští parlamentní schůzi, nejdříve však tři pracovní dny po jeho obdržení, anebo jej s odůvodněním odmítl. (čl.37a) V případě otázky a krátkého dotazu nebyla v parlamentu – na rozdíl od interpelace – povolena rozprava k věci.

Interpelaci na člena vlády předkládala písemně předsedovi parlamentu skupina alespoň dvaceti členů parlamentu. Ve lhůtě patnácti dnů od obdržení interpelace na ni člen vlády odpověděl nebo ji odmítl. Parlament mohl následně věc uzavřít, nebo ji postoupit k ústavnímu nebo jinému výboru k přezkoumání. (čl. 37)

2.2 Ústavní proměna finského politického systému 1982-1999

Na konci 20. století sílil tlak na změnu finské ústavy. Dobový trend se ubíral třemi směry – omezení pravomocí prezidenta, posílení rozhodovacích pravomocí vlády a konsolidace demokracie snížením vlivu politických stran. Požadavek zúžení prezidentských pravomocí byl reakcí na silné postavení prezidenta Kekkonena. Zastánci

⁴² Parlamentního ombudsmana (*eduskunnan oikeusasiamies*) volil parlament na čtyři roky. Jeho povinností bylo dohlížet na dodržování zákonů soudy a veřejnými autoritami. [Ústava č. 94/1919, Kap. 4,

reformou usilovali o omezení počtu funkčních období prezidenta na dvě a zrušení pravomoci prezidenta jmenovat podle vlastního uvážení premiéra. [Arter 1987: 43]

Další požadavek vyplýval ze skutečnosti, že šestina parlamentu mohla účinně blokovat naléhavost přijetí legislativy, což představovalo překážku zejména při schvalování daňových zákonů. Vznesení třetího požadavku pak souviselo s tehdejší praxí, kdy politické strany měly prostřednictvím kolegia volitelů značný vliv na volbu prezidenta. Snahou reformistů bylo opuštění amerického modelu nepřímé volby prezidenta a jeho nahrazení přímou volbou prezidenta francouzského typu. [Arter 1987:43]

Během působení Koivista v prezidentském úřadu v letech 1982-1994 bylo iniciováno celkem osmnáct ústavních dodatků, které ovlivnily znění více než třetiny článků. Nejrozsáhleji byl ústavní text modifikován na konci Koivistova prvního funkčního období v roce 1987, kdy bylo pět dodatků přeformulováno jedenáct článků, a v polovině jeho druhého funkčního období v roce 1991, kdy tři dodatky změnilu podobu šesti článků a celé kapitoly 6, týkající se státních financí.

Svou podstatou se minimálně z poloviny jednalo o důležité změny, výrazně ovlivňující povahu finského politického systému, zvláště pak vzájemný vztah mezi jednotlivými složkami moci. Tuto skutečnost lze dovést také z velkého množství pozměněných článků zákona o parlamentu v období 1982-1994. Zatímco počet přijatých dodatků k zákonu o parlamentu byl srovnatelný s obdobím do roku 1982, počet modifikovaných článků byl výrazně vyšší – 23 dodatků ovlivnilo znění více než 2/3 článků. Nejvýraznější změnou prošel zákon o parlamentu již v roce 1983, kdy byla iniciována změna 36 článků, a dále v roce 1991 (22 článků).

Za Koivistova nástupce Marttiho Ahtisaariho byla upravena také více než třetina článků ústavního textu, a to přijetím jedenácti dodatků, z nichž sedm bylo schváleno v roce 1995. Zároveň bylo přijato devět dodatků k zákonu o parlamentu, které pozměnily osmnáct z jeho 94 článků. Stejně jako v případě ústavy byly nejrozsáhlejší změny daného zákona přijaty v roce 1995. Dodatky iniciované za prezidenta Ahtisaariho však neměly – ve srovnání s předchozím obdobím – tak dalekosáhlý vliv na proměnu finského politického systému. Jednalo se zejména o rozšíření a zpřesnění základních práv finských občanů a začlenění opatření spojených se vstupem Finska do Evropské unie.

Struktura této podkapitoly pro přehlednost rámcově odpovídá struktuře předcházející podkapitoly. Věnuji se dodatkům k ústavě z roku 1919 a k zákonu o parlamentu z roku 1928, které ovlivnily volbu prezidenta a jeho pravomoci a posílily postavení parlamentu a vlády. Člením je tedy primárně tematicky a dále pak chronologicky.

2.2.1 Volba prezidenta

Jednu z nejvýraznějších modifikací ústavního textu⁴³ představovala změna způsobu volby prezidenta. Článek 23, který o volbě prezidenta pojednává, byl v období 1982-1999 upraven čtyřikrát – v roce 1987, 1990, 1991 a 1995. Nejdůležitější změny však byly přijaty v roce 1987 a 1991.

Ústavním dodatkem z roku 1987 (Zákon č. 573/1987) bylo oficiálně přiznáno právo nominovat prezidentského kandidáta politickým stranám, které v posledních parlamentních volbách získaly alespoň jedno parlamentní křeslo, nebo skupině nejméně 20.000 oprávněných voličů. (čl. 23)

⁴³ Není-li uvedeno jinak, odkazují všechny články podkapitol 2.2.1, 2.2.2 a 2.2.3 na Ústavu Finska z roku 1919.

Nově bylo také stanoveno, že v případě nominace pouze jediného kandidáta, se tento stal automaticky prezidentem. Pokud bylo nominováno více kandidátů, konaly se poslední lednovou nedělí a následující pondělí⁴⁴ všeobecné prezidentské volby. Voliči hlasovali stejným způsobem, jako v období do roku 1987, tj. disponovali pouze jedním hlasem, kterým volili prezidentského kandidáta, respektive příslušného kandidáta do 301členného kolegia volitelů. K volbě prezidenta prostřednictvím kolegia volitelů se však přistoupilo až v případě, že žádný prezidentský kandidát nezískal ve všelidové volbě nadpoloviční většinu hlasů. (čl.23)

Procedura volby prezidenta kolegiem volitelů byla téměř totožná jako před rokem 1987. Jedinou výjimku představovalo opatření, dovolující účast v kterémkoli kole voleb pouze prezidentskému kandidátovi oficiálně nominovanému pro všeobecné volby, tedy kandidátovi, který byl ve všelidové volbě zastupován alespoň jedním volitelem.⁴⁵ (čl. 23)

Výše zmíněným způsobem byl volen jediný prezident – Mauno Koivisto v roce 1988. Ve všelidové volbě získal Koivisto „jen“ 47,9 % hlasů, o 27,7 procentních bodů více než druhý kandidát v pořadí. Následovala tedy volba prezidenta pomocí kolegia volitelů. Koivisto byl zvolen napodruhé získkem 189 hlasů volitelů. [Presidential Elections 1919-2006]

Ústavním dodatkem z roku 1991 (Zákon č. 1074/1991) byla zavedena přímá volba prezidenta francouzského typu a počet funkčních období omezen na dvě. Pokud byl nominován pouze jeden kandidát, stal se prezidentem. Bylo-li nominováno více kandidátů, uskutečnily se třetí nedělí v lednu prezidentské volby. Pokud žádný kandidát nezískal nadpoloviční počet hlasů voličů, konalo se za tři týdny druhé kolo, jehož se zúčastnili dva nejúspěšnější kandidáti z prvního kola. Prezidentem se stal kandidát,

⁴⁴ Od roku 1990 probíhaly prezidentské volby pouze v nedělí. [Zákon č. 432/1990]

⁴⁵ Ústavní dodatek z roku 1987 měl zabránit nasazování tzv. černých koní. Blíže viz podkapitola 3.1.

který obdržel více hlasů. (čl. 23b) Prvním přímo voleným prezidentem se stal v roce 1994 Martti Ahtisaari, v roce 2000 byla na základě stejné procedury zvolena i současná prezidentka Tarja Halonen [Presidential Elections 1919-2006].

2.2.2 Pravomoci prezidenta

Ústavními dodatky mezi lety 1982-1999 jednoznačně došlo k oslabení pravomocí prezidenta, přestože nadále zůstal nejvyšším představitelem výkonné moci a spolu s parlamentem vykonával zákonodárnou moc. Nejvýraznější změny byly přijaty v roce 1987 a 1991, tedy během Koivistova prezidentského mandátu, a ovlivnily zejména jeho legislativní a jmenovací pravomoci.

Pozice hlavy státu v legislativním procesu zůstala stejná s výjimkou fáze ratifikace schváleného zákona. Vetoval-li prezident přijatý zákon, nebyl tento odložen až na první zasedání nového parlamentu, ale pouze na první řádné zasedání parlamentu následující po vrácení zákona prezidentem. (čl. 19) Po vyjádření příslušného parlamentního výboru se hlasovalo o podstatně nezměněné podobě zákona. Pro přijetí zákona bylo zapotřebí většiny hlasů. [Zákon o parlamentu č. 7/1928, Kap. 5, čl. 73] Prezidentské veto tedy nemělo zdaleka takovou váhu jako v předcházejícím období.

Omezení prezidentských pravomocí ve prospěch vlády, respektive parlamentu bylo ještě zřejmější v otázce rozpuštění parlamentu a jmenování členů vlády. V roce 1987 byl přijat dodatek k zákonu o parlamentu č. 576/1987, který přenesl rozhodnutí o datu uzavření parlamentního zasedání před konáním předčasných voleb, tj. o termínu rozpuštění parlamentu, z prezidenta na parlament. [Zákon o parlamentu č. 7/1928, Kap. 2, čl. 20] Následně ústavním dodatkem z roku 1991 (Zákon č.1074/1991) ztratil prezident výsadní právo rozpustit parlament podle vlastního uvážení. Nadále mohl rozpustit parlament a následně vypsat nové parlamentní volby pouze na základě

odůvodněného návrhu premiéra a po konzultaci s předsedou parlamentu a parlamentními frakcemi (čl. 27).

Úprava z roku 1987 (Zákon č. 575/1987) částečně snížila vliv prezidenta na jmenování členů Státní rady. Zatímco při formování nové vlády měl prezident relativně volnou ruku, mělo-li se složení vlády podstatně změnit, musel být konzultován předseda parlamentu a parlamentní frakce. (čl. 36) Zákon č. 1074/1991 pak omezil jmenovací pravomoci prezidenta ve vztahu k vládě ještě výrazněji. Prezident mohl napříště jmenovat členy nové vlády pouze po poradě s parlamentními frakcemi. (čl. 36)

Menší změny byly přijaty také v článku 87, který zmiňoval další jmenovací pravomoci prezidenta. V roce 1987 (Zákon č. 637/1987) získal prezident právo jmenovat hlavního soudce a další soudce městských soudů (*käräjäoikeus*). V roce 1993 (Zákon č. 1119/1993) ztratil právo jmenovat vedoucí diplomatických misí v zahraničí a konzuly a o čtyři roky později (Zákon č. 647/1997) právo jmenovat profesory Helsinské univerzity a Helsinské technické univerzity. Prezidentovi bylo dále v roce 1998 (Zákon č. 480/1998) odňato právo udílet cizím státním příslušníkům finské občanství a také je z něj propouštět. (čl. 31)

2.2.3 Posílení vlády a parlamentu

Oslabování pozice prezidenta v letech 1982-1999 znamenalo současně posílení pozice vlády a parlamentu. Do roku 1991 neobsahovala ústava žádnou specifikaci požadavku parlamentní důvěry vlády. Předpokládalo se, že vláda požívá důvěru parlamentu, dokud jí nebyla vyslovena nedůvěra. [Anckar 1992: 155] Od přijetí ústavního dodatku (Zákon č. 1074/1991) byla vláda po svém jmenování povinna bez prodlení předstoupit před parlament s programovým prohlášením. Obdobně tomu bylo v i případě, kdy došlo k výrazné obměně na vládních postech. (čl. 36 a) Z výše

uvedeného vyplývá, že v otázce formování vlády byla výrazně posílena pravomoc parlamentu na úkor prezidenta. [Paleoheimo 2003: 230]

Nově bylo stejným ústavním dodatkem zformulováno také setrvání vlády nebo jejího člena v úřadu. Prezident mohl Státní radu nebo jejího člena propustit ze služby na požádání, anebo bez požádání, neměla-li vláda nebo její člen důvěru parlamentu. (čl.36b)

Funkce člena vlády nebyla – podle ústavního dodatku z roku 1995 (Zákon č. 270/1995) – slučitelná s výkonem jiného veřejného úřadu nebo jiné funkce, která by omezovala vládní činnost daného ministra nebo mohla být předmětem střetu zájmů. Současně byl každý ministr po svém jmenování povinen předložit informace o svých majetkových poměrech a jiných závazcích, které mohly ovlivnit posouzení jeho činnosti jako člena Státní rady. (čl. 36 c)

V roce 1985 (Zákon č. 152/1985) se prodloužila lhůta pro povinnost vlády předložit parlamentu zprávu o opatřeních, které vláda udělala na základě rozhodnutí parlamentu, zprávu o stavu státní správy a zprávu o vztazích s cizími mocnostmi, z jednoho na tři měsíce [Zákon o parlamentu č. 7/1928, Kap. 3, čl. 29].

Pravomoci premiéra a vlády v zahraniční politice se v období 1982-1999 výrazně rozšířily. Jedním z důvodů byla evropská integrace. Finsko se nejprve v roce 1986 stalo plnoprávným členem Evropského sdružení volného obchodu (ESVO; *European Free Trade Association* – EFTA), poté v roce 1989 členem Rady Evropy (RE; *Council of Europe* – CoE), v roce 1994 členem Evropského hospodářského prostoru (EHS; *European Economic Area* – EEA) a nakonec v roce 1995 vstoupilo spolu s Rakouskem a Švédskem do Evropské unie (EU; *European Union* – EU).⁴⁶ Státní

⁴⁶ Informace o integraci Finska do evropských struktur dostupné z WWW: <http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=203> a Jusilla, Hentilä, Nevakivi 1999: 352-356.

rada byla zodpovědná za vyřizování agendy týkající se vztahů Finska s ESVO a později také s EU.

Na konci funkčního období prezidenta Koivista v roce 1993 byl přijat dodatek k zákonu o parlamentu (Zákon č. 1117/1993) upravující projednávání otázek souvisejících s evropskou integrací. Vláda byla povinna neprodleně zaslat předsedovi parlamentu písemné prohlášení s návrhy opatření ESVO vyžadující souhlas parlamentu, případně přijetí zákona. [Zákon o parlamentu č. 7/1928, Kap. 4 a, čl. 54 a] V této fázi se jednalo pouze o předběžné projednání. Parlament tedy v dané záležitosti nepřijímal žádná rozhodnutí, ale pouze na podnět Rady předsedy o věci diskutoval. [Tamtéž, čl. 54 b] Vládou zasláné písemné prohlášení poskytl předseda parlamentu hlavnímu a jednomu či více zvláštním výborům. Zmíněné předběžné projednávání mohlo probíhat až do konečného rozhodnutí příslušné mezinárodní instituce. Následně vláda poskytla výborům pověřeným otázkou integračního procesu informace o přijatém rozhodnutí a své stanovisko k věci. [Tamtéž, čl. 54 c] Dále bylo s věcí nakládáno jako s běžným návrhem zákona.

Obdobný dodatek – týkající se vzájemného vztahu Finska a Evropské unie – byl schválen v předvečer vstupu Finska do EU (Zákon č. 1551/1994). Před zasedáním Evropské rady byl premiér povinen informovat hlavní výbor a výbor pro zahraniční věci o projednávaných záležitostech. Po skončení zasedání premiér zprávil o projednávaných záležitostech také parlament. [Zákon o parlamentu č. 7/1928, Kap. 4 a, čl. 54 a] Vláda dále informovala předsedu parlamentu o rozhodnutích, která přijala Rada Evropské unie a která se dotýkala finské ústavy a vyžadovala tedy projednání ve finském parlamentu. [Tamtéž, čl. 54b] Z výše uvedeného vyplývá, že zmíněné ústavní dodatky posílily zvláště postavení premiéra ve finském politickém systému.

Předseda parlamentu postoupil sdělení vlády a stanovisko vlády k dané záležitosti hlavnímu výboru, zvláštním výborům, případně – jednalo-li se o otázky běžné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie – výboru pro zahraniční věci. [Tamtéž, čl. 54 d] Hlavní výbor a výbor pro zahraniční věci následně mohou vládu informovat o svém stanovisku. [Zákon o parlamentu č. 7/1928, Kap. 4 a, čl. 48 a čl.54d]

Kromě vlády byla větší zodpovědnost za zahraniční politiku přenesena také na parlamentní výbor pro zahraniční věci. Výbor měl od roku 1993 (Zákon č. 1117/1993) za úkol připravovat podklady pro schvalování mezinárodních smluv a jejich vstoupení v platnost. Obdobně se vláda obracela na výbor pro zahraniční věci, uzavírala-li vládní dohodu týkající se zahraniční politiky, která podle vlády vyžadovala souhlas parlamentu. [Zákon o parlamentu č. 7/1928, Kap. 4 a, čl. 48]

Z hlediska vztahu vlády a parlamentu byla důležitá také změna formulace tzv. menšinového veta⁴⁷ a posléze i jeho úplné zrušení. V roce 1987 (Zákon č. 577/1987) byl požadavek na odložení přijetí zákona na první zasedání parlamentu po volbách nahrazen požadavkem na odložení přijetí zákona na pravidelné zasedání parlamentu následující po příštím pravidelném zasedání, případně na první zasedání parlamentu po volbách, byl-li návrh na odložení schválen na posledním zasedání parlamentu. Využití tzv. menšinového veta se zúžilo v roce 1992 (Zákon č. 818/1992), kdy byla možnost odložení omezena na zákony netýkající se zdanění a mezinárodních smluv. V roce 1995 (Zákon č. 970/1995) pak bylo toto ústavní opatření zcela zrušeno. Místo kvalifikované většiny byla k přijetí běžných zákonů zapotřebí pouze prostá většina, čímž jednoznačně došlo k posílení vlády, protože parlamentní opozice musela k prosazení své vůle získat podporu nadpoloviční většiny – nikoli jen třetiny – členů parlamentu.

⁴⁷ Viz podkapitola 2.1.4.

2.3 Současná ústava

Přijetí ústavy v červnu 1999 bylo vyústěním reformního procesu zahájeného v první polovině 80. let. Nová ústava zrušila všechny do té doby platné ústavní zákony, které byly součástí ústavního pořádku. Vybrané pasáže zmíněných zákonů však byly včleněny do nového ústavního textu. Ústava Finska č. 731/1919⁴⁸ tak obsahuje celkem 131 článků včetně závěrečných ustanovení. Zcela nově byla například zařazena samostatná kapitola Mezinárodní vztahy.

Dosud (stav k 31.12.2009) byly k ústavě přijaty pouze dva dodatky, oba v roce 2007. Z hlediska tématu diplomové práce je významný pouze jeden – Zákon č.596/2007, který se dotýká počtu a charakteru povinně zřizovaných parlamentních výborů.⁴⁹

Omezení pravomocí prezidenta ve prospěch parlamentu a vlády je zřejmé na první pohled. Výkonnou moc sdílí prezident s vládou, avšak zákonodárná moc přísluší již pouze parlamentu. (čl. 3) Zároveň se těžiště vzájemných vztahů mezi exekutivou a legislativou posunulo z dvojice prezident-parlament na dvojici vláda-parlament.

Zatímco původní finskou ústavu bylo možné označit jako „poloprezidentskou“, současnou ústavu lze pojmenovat jako „parlamentní“, čemuž odpovídá i členění této podkapitoly. Věnuji se odděleně podobě výkonné a zákonodárné moci, respektive rozdílům v nastavení exekutivy a legislativy podle současné a původní ústavy (poslední aktualizované verze z roku 1998).

2.3.1 Výkonná moc

Přijetí nové ústavy v roce 1999 znamenalo kromě jiného proměnu vztahů uvnitř exekutivy. Určitý posun naznačovala již formulace článku 3, který stanoví, že

⁴⁸ Není-li uvedeno jinak, odkazují všechny články podkapitoly 2.3 na Ústavu Finska č. 731/1999.

⁴⁹ Blíže viz podkapitola 2.3.2.

„výkonnou moc vykonává prezident republiky a Státní rada...“ [Klokočka, Wagnerová 2004: 81]. Ze srovnání obou ústav vyplývá, že prezident ztratil pozici nejvyššího představitele výkonné moci.

Oslabení pozice prezidenta se nejvíce projevuje v jeho jmenovacích pravomocích a v oblasti zahraniční politiky. Nejdůležitější pak z tohoto pohledu je omezení pravomocí prezidenta jmenovat vládu. Prezident nově jmenuje parlamentem zvoleného premiéra⁵⁰ a na jeho návrh členy vlády. (čl. 61) Vláda následně bez prodlení předstupuje před parlament s programovým prohlášením. (čl. 62)

Odvolat vládu nebo jejího člena může prezident pouze na základě návrhu (čl.64), tj. byla-li vládě nebo jejímu členovi vyslovena parlamentem nedůvěra. Ústava také výslovně stanovuje, že ministra může prezident odvolat na podnět premiéra. (čl. 64) Prezident tak ztratil potenciální právo libovolně odvolávat jednotlivé ministry, které mu umožňovala předchozí ústava za předpokladu, že se složení vlády podstatně nezměnilo.

Prezident dále jmenuje justičního kancléře a jeho zástupce (čl. 69), státní sekretáře ministerstev, ředitele a zpravodaje Kanceláře prezidenta, vedoucí zastupitelských úřadů a další státní úředníky, pokud je mu jejich jmenování svěřeno (čl.126), důstojníky (čl. 128), stálé soudce (čl. 102) a nově také Nejvyššího státního zástupce (*valtakunnansyyttäjä*) (čl. 104). Ze srovnání současných a dřívějších jmenovacích pravomocí, kterými prezident disponoval podle ústavy z roku 1919 ve znění pozdějších změn, vyplývá, že prezident ztratil přinejmenším právo jmenovat arcibiskupy a biskupy a guvernéry provincií. Některé další jmenovací pravomoci – zejména v oblasti soudní moci – nejsou v nové ústavě příliš specifikovány.

Druhou významnou oblastí, v níž lze zaznamenat výrazný posun, je zahraniční politika. Prezident již neřídí zahraniční politiku sám, ale vykonává ji v součinnosti

⁵⁰ Procedura volby premiéra viz podkapitola 2.3.3.

s vládou. (čl. 93) Vágní formulace tohoto článku je příčinou jeho nejasné interpretace zejména v otázkách účasti na summitech EU. Zatímco finský premiér je pověřen záležitostmi společenství (první pilíř EU), prezidentova působnost se vztahuje na zahraniční politiku (druhý pilíř EU). [Paloheimo 2003: 230]

Vláda řídí národní přípravu pro účast Finska na rozhodnutích EU a – pokud daná záležitost nevyžaduje souhlas parlamentu – rozhoduje o souvisejících opatřeních. Povinností sdělovat stanoviska v otázkách zahraniční politiky jiným státům nebo mezinárodním organizacím je pověřen příslušný ministr. (čl. 93)

Prezidentova rozhodnutí většinou vycházejí z návrhu Státní rady. Bez návrhu vlády může prezident pouze (formálně) jmenovat a odvolat vládu a její členy, vyhlásit předčasné parlamentní volby⁵¹, udělit milost a spravovat záležitosti týkající se Ålandských ostrovů vyjma rozpočtu. (čl. 58) Naopak nově je prezident povinen řídit se stanoviskem vlády ve věci postoupení velení ozbrojených sil jinému finskému občanovi (čl. 128) a mobilizace branných sil (čl. 129).

Prezident i nadále vede zasedání vlády, projednávají-li se záležitosti, které jsou v jeho kompetenci. Přesto je rozdíl oproti předchozí praxi více než patrný. Pokud nesouhlasí s návrhem předloženým mu vládou, vrátí jej k přepracování. Avšak nový vládní návrh mu již není předložen, vláda postupuje samostatně (čl. 58) a předkládá návrh zákona parlamentu nepodepsaný prezidentem. Jedná-li se o jmenování státních úředníků, které náleží k samostatným pravomocím prezidenta, může se hlava státu rozhodnout podle vlastního mínění a i v rozporu s vládním návrhem.⁵² Prezident závisí na názoru Státní rady ještě v jiném smyslu. Prohlásí-li vláda, že prezident nemůže trvale zastávat svou funkci, je zvolen nový prezident. (čl. 55)

⁵¹ Nadále však může prezident rozpustit parlament jen po konzultaci s předsedou parlamentu a parlamentními frakcemi. (čl. 25)

⁵² Viz podkapitola 3.3.

Upravenými pravidly se řídí také žaloba na prezidenta za zradu, vlastizradu nebo (nově) zločin proti lidskosti a žaloba na člena Státní rady za protizákonný postup při výkonu jeho funkce. Žalobu podává v obou případech Nejvyšší státní zástupce u Státního soudního dvora. (čl. 113 a čl. 114) Dříve byla obžaloba prezidenta vedena justičním kancléřem u Nejvyššího soudu a obžaloba člena vlády justičním kancléřem nebo parlamentním ombudsmanem u Státního soudního dvora.

2.3.2 Zákonodárná moc

Nová ústava posílila parlament v mnoha oblastech – od rozhodnutí o termínu zahájení a ukončení zasedání, přes pravomoci v otázce jmenování Státní rady a vyjádření nedůvěry, až po zahraničněpolitické vztahy.

Parlament již dříve rozhodoval o ukončení svého zasedání před uskutečněním předčasných voleb. Nově získal právo určit termín prvního zasedání po předčasných volbách, pokud se toto zasedání nekoná 90 dní po vyhlášení voleb, jak je stanoveno ústavou. (čl. 26) Dále parlament každoročně rozhoduje o termínu zahájení svého zasedání a také ukončení závěrečného zasedání před uskutečněním řádných voleb. (čl.33). Výše zmíněnými pravomocemi disponoval – podle původní ústavy z roku 1919 ve znění pozdějších změn – prezident. Podle potřeby může předseda parlamentu nově svolat zasedání také v době mezi ukončením práce parlamentu a novými volbami. (čl.33)

Podstatnou změnou oproti dřívější praxi je zavedení procedury premiéra voleného parlamentem. Parlamentní strany nejprve vyjednávají o vládním programu a o složení vlády. Následně prezident na návrh předsedy parlamentu oficiálně jmenuje kandidáta na premiéra, o němž pak hlasuje parlament. Získá-li navržený kandidát nadpoloviční většinu hlasů, je zvolen premiérem. Pokud však neobdrží dostatečný počet hlasů, opakuje se celý proces vyjednávání a jmenování kandidáta na premiéra znovu.

Neuspěje-li ve volbě ani druhý kandidát, koná se v parlamentu otevřená volba premiéra a premiérem je zvolen ten, kdo získá největší počet hlasů. (čl. 61) Ačkoli to ústava explicitně nezmiňuje, zvyklostí je jmenovat tzv. *formateura*, který je pověřen vyjednáváním a většinou se také stává premiérem. [Paloheimo 2003: 226-227]

Nově ústava z roku 1999 specifikuje okolnosti, za nichž lze vládě nebo jejím členům vyslovit nedůvěru. Návrh na vyslovení nedůvěry může být předložen během debaty vztahující se k právě probíhající interpelaci nebo k projednávané zprávě vlády o stavu státní správy, respektive zprávě vlády o zahraničněpolitických záležitostech. O míře důvěry hlasuje parlament po ukončení rozpravy. (čl. 43 a čl. 44)

Parlament zřizuje pět obligatorních výborů. Stejně jako podle předchozí ústavy je ustavován hlavní výbor, ústavní výbor, výbor pro zahraniční věci a finanční výbor. Povinným výborem již není výbor pro běžnou legislativu a bankovní výbor. Od roku 2007 (Zákon č. 596/2007) je naopak zřizován auditorský výbor (*tarkastusvaliokunta*). (čl. 35)

Schvalování běžné legislativy a jednacího řádu parlamentu probíhá ve dvou čteních⁵³. V prvním čtení je předložena zpráva parlamentního výboru, který se daným návrhem zákona zabýval. Následuje rozprava a hlasování o obsahu návrhu zákona, a poté může být návrh zákona předložen hlavnímu výboru. Ve druhém čtení, které se koná nejdříve tři dny po prvním čtení, je zákon většinou hlasů přijat či odmítnut. (čl. 72) Odročené nebo prezidentem neratifikované zákony se projednávají v jednom čtení, stejně jako ostatní – výše nezmíněné – záležitosti. (čl. 41)

Předmětem jednání parlamentu jsou také mezinárodní dohody, státní smlouvy a jiné mezinárodní závazky. Parlament schvaluje a vypovídá mezinárodní závazky, podílí se na národních přípravách záležitostí projednávaných Evropskou unií (čl. 93) a zabývá

se návrhy právních aktů EU ve věcech, které by jinak náležely do jeho rozhodovací kompetence (čl. 96).

2.4 Shrnutí

Druhá kapitola se zaměřila na podobu výkonné a zákonodárné moci v Ústavě Finska z roku 1919 a 1999 a v Zákoně o parlamentu z roku 1928. Zmapovala proměnu vztahů mezi exekutivou a legislativou i v rámci exekutivy v ústavním textu, a to prostřednictvím analýzy původních verzí zmíněných dokumentů a zejména jejich dodatků. Nejprve jsem se zaměřila na ústavní zřízení Finska v roce 1982, který je výchozím bodem diplomové práce, poté jsem se věnovala období přijímání ústavních dodatků a parlamentarizace systému mezi lety 1982-1999 a nakonec jsem se zaměřila na podobu současné ústavy.

Cílem druhé kapitoly bylo tedy verifikovat v úvodu stanovenou hypotézu ohledně parlamentního charakteru současného finského politického systému z hlediska formální ústavy a poukázat na graduální vývoj ústavního zřízení Finska v posledních téměř třiceti letech. Pro komplexní zhodnocení finského politického systému je však nezbytné vzít v úvahu také materiální ústavu, která bude předmětem následující kapitoly.

⁵³ Zkrácení legislativního procesu o jedno čtení bylo nepřímým důsledkem změny pravomocí hlavního výboru, jehož stěžejní funkcí se od vstupu Finska do Evropské unie v roce 1995 stala příprava věcí souvisejících s EU. [Arter 1999: 64]

3. Fungování finské exekutivy a legislativy v praxi

Počátek 80. let je spojován se zahájením fáze parlamentarizace finského politického systému. [Paloheimo 2007: 248] Hlavním aktérem tohoto procesu byl prezident Koivisto zvolený v roce 1982. S jeho nástupem do prezidentského úřadu došlo k uvolnění mocenské struktury, která se vyvinula kolem prezidenta Kekkonena mezi lety 1956-1981. Během dvou funkčních období prezidenta Koivista (1982-1994) byla iniciována řada debat, které vyústily v podstatné změny finského ústavního pořádku, zejména v posílení zákonodárného shromáždění a vlády na úkor prezidenta.

Silnější postavení parlamentu prosazoval i Koivistův nástupce Martti Ahtisaari (1994-2000). Ačkoli v domácí politice zastával stejný postoj ohledně role prezidenta jako Koivisto, v zahraniční politice plně využíval prezidentských pravomocí daných ústavou. V roce 2000 pak byla do prezidentského úřadu zvolena první žena, tehdejší ministryně zahraničních věcí Tarja Halonen. S jejím nástupem současně nabyla účinnosti nová ústava přijatá v roce 1999, která zásadně omezila prezidentské pravomoci a fakticky zavedla parlamentní režim. Přesto Halonen pokračovala v linii zahraniční politiky jejího předchůdce a ani na domácí politické scéně nebyla nevýrazným hráčem.

Třetí kapitola se zaměřuje na praktické fungování finského politického systému v období 1982-2009, tedy za prezidentů Koivista a Ahtisaariho a prezidentky Halonen. Cílem následujícího textu je analyzovat proměnu vzájemného vztahu exekutivy a legislativy i vztahu v rámci exekutivy z hlediska praktického fungování. Pro účely analýzy materiální ústavy je nejvhodnější sledovat vývoj jmenovacích pravomocí prezidenta a jeho postavení v zahraniční politice, protože právě v těchto oblastech došlo ve zkoumaném období k výraznému posunu pravomocí od prezidenta směrem k vládě a

parlamentu. Zmíněná analýza je nezbytná pro kompletaci verifikace stanovené hypotézy a zodpovězení otázek položených v úvodu práce.

Podle ústavy z roku 1919 disponoval prezident poměrně rozsáhlými jmenovacími pravomocemi.⁵⁴ Z hlediska tématu této diplomové práce bylo nejdůležitější jeho právo jmenovat členy Státní rady a řadu nejvyšších státních úředníků. K prvnímu výraznému omezení jmenovacích pravomocí prezidenta došlo za prezidenta Koivista v období 1982-1994. Hlava státu mohla nadále jmenovat členy vlády až po konzultaci s parlamentními frakcemi a ztratila právo jmenovat některé nejvyšší státní úředníky. V období 1994-2000, kdy prezidentský úřad zastával Ahtisaari, se jmenovací pravomoci prezidenta nijak podstatně nezměnily. Naopak s nástupem Halonen v roce 2000 a nabytím účinnosti nové ústavy byly zmíněné pravomoci prezidenta ještě více zredukovány. Nyní je premiér volen parlamentem a ministry formálně jmenuje prezident na návrh premiéra. Jedinou reálnou jmenovací pravomocí prezidenta tak zůstalo obsazování některých postů nejvyšších státních úředníků. V souvislosti se skutečností, že současná prezidentka relativně často jmenuje osoby v rozporu s doporučením vlády, respektive parlamentu, se objevují snahy dále jmenovací pravomoci hlavy státu omezit.

V předválečném období byla zahraniční politika plně v kompetenci Státní rady, respektive ministra zahraničních věcí nebo premiéra. Prezident dělal pouze formální rozhodnutí a jediný způsob, jakým mohl ovlivnit zahraniční politiku, byl výběr ministra zahraničních věcí. Během válečného období byla zodpovědnost za zahraniční politiku přenesena na prezidenta. Příčinou však nebyly pouze historické události, ale také nástup silných premiérů a posléze prezidentů – Rista Rytiho a Juhy Paasikiviho. [Aho 1993:93]

⁵⁴ Blíže viz podkapitola 2.1.2.

Hlava státu setrvala v roli hlavního aktéra v rozhodování v oblasti zahraniční politiky i v poválečném období, a to v důsledku snahy udržet korektní vztahy se sovětským Ruskem. Zatímco Paasikivi a pak hlavně Kekkonen ovlivňovali prostřednictvím zahraniční politiky také domácí politickou scénu, Koivisto tendoval naopak k eliminaci role prezidenta v domácí politice a rozdělení zahraničněpolitických kompetencí jak mezi výkonnou a zákonodárnou moc, tak i v rámci exekutivy. Ahtisaari jako dlouholetý diplomat prosazoval ve srovnání s Koivistem aktivnější roli prezidenta v zahraniční politice. Obdobně také jeho nástupkyně Halonen, ačkoli v posledních letech lze v souvislosti s účastí představitelů Finska na summitech EU vysledovat stoupající tlak některých politických stran na další omezení pravomocí hlavy státu v této oblasti.

Zatímco Koivistovo prezidentské období je v literatuře popsáno poměrně obsáhle, v případě jeho pokračovatelů to již neplatí. Publikace či články, které se zaměřují na Ahtisaariho, zmiňují především jeho diplomatickou kariéru, nikoli jeho působení v prezidentském úřadu. Prezidentka Halonen je pak úřadující hlavou státu, proto je komplexní hodnocení jejího prezidentství politologickou obcí zatím nemožné. V jejím případě je moje pojednání spíše mediálním obrazem hlavy státu, protože čerpám téměř výhradně z novinových článků publikovaných na internetu v mezinárodní verzi největšího finského deníku *Helsingin Sanomat*.

3.1 Zahájení parlamentarizace politického systému – prezident Mauno Koivisto (1982-1994)

V říjnu 1981 rezignoval ze zdravotních důvodů prezident Kekkonen. Jeho poměrně neočekávaný odchod z politické scény po 25 letech zastávání prezidentského úřadu vyvolal řadu diskusí ohledně jeho nástupce. Na počátku 80. let dominoval finské

politice stále ještě vztah se Sovětským svazem, a proto politické strany hledaly takového prezidentského kandidáta, který by byl akceptován také sovětským vedením.

Tehdejší premiér Mauno Koivisto⁵⁵, který po Kekkonenově rezignaci vykonával povinnosti prezidenta, se z tohoto pohledu jevil přinejmenším do roku 1981 jako problematický kandidát. Představitelé SSSR si od Koivista drželi odstup a ani sám Koivisto nebyl v navazování kontaktu se sovětským vedením příliš aktivní. [Kalela 1993: 276] Koivisto byl však všeobecně relativně populárním politikem, který se navíc otevřeně nestavěl proti Kekkonenově způsobu vedení zahraniční politiky, a také proto získal necelý týden před samotnou prezidentskou volbou otevřenou podporu generálního tajemníka ÚV KSSS Leonida Brežněva. [Jussila, Hentilä, Nevakivi 1999: 322]

Výsledek voleb potvrdil očekávání – Koivisto zvítězil již v prvním kole ziskem 167 hlasů kolegia volitelů. [Presidential Election 1919-2006] Volební účast na finském území dosáhla 86,8%, tedy nejvyšší úrovně od roku 1962⁵⁶. Nezvykle vysoká volební účast v prezidentských volbách v roce 1982 – tzv. Koivistův fenomén – naznačovala, že si voliči přáli změnu politického vedení Finska. [Jussila, Hentilä, Nevakivi 1999: 323].

Koivisto jako nový prezident usiloval především o parlamentarizaci politického systému omezením prezidentských pravomocí, respektive jejich přenesením na parlament a vládu. V jeho postoji ho utvrdila především vlastní zkušenost na postu premiéra, kdy tehdejší prezident Kekkonen na jaře 1981 požadoval Koivistovu demisi kvůli údajnému zdržování legislativy. [Jussila, Hentilä, Nevakivi 1999: 320] Premiér však rezignovat odmítl, protože disponoval důvěrou parlamentu, která byla podle ústavy jedinou podmínkou pro setrvání vlády v úřadu. [Kalela 1993: 263]

⁵⁵ Koivisto byl finským premiérem v letech 1968-1970 a 1979-1982.

⁵⁶ Volební účast v prezidentských volbách viz WWW: <http://tilastokeskus.fi/til/pvaa/2000/pvaa_2000_2004-05-31_tau_001_en.html>.

Nástup Koivista znamenal v první řadě prodloužení trvanlivosti vlád, které od parlamentních voleb v roce 1983 setrvaly v úřadu – s výjimkou kabinetu první finské premiérky Anneli Jäätteenmäki – po celé funkční období. [Vorlová 2009: 287] Současně bylo všem politickým stranám umožněno účastnit se vyjednávání o složení vládní koalice, což dříve nebylo z ideologických důvodů⁵⁷ pravidlem. [Häikiö, Pesonen 1992: 18] Po volbách v roce 1983 tak byla do kabinetu Kaleviho Sorsy začleněna Finská rolnická strana (*Suomen Maaseudun Puolue – SMP*), o čtyři roky později se součástí vládní koalice Harriho Holkeriho stala Strana národního sjednocení (*Kansallinen Kokoomus – Kok.*) a v roce 1991 vstoupili do první nesocialistické vlády od roku 1966 pod vedením Eska Aha Finští křesťanští demokraté (*Suomen Kristillisdemokraatit – KD*). [Häikiö, Pesonen 1992: 18]

Z hlediska tématu diplomové práce je v otázce formování vlády v Koivistově období důležitý zejména způsob sestavení kabinetu v roce 1987. Ačkoli jedním z Koivistových principů bylo minimální zasahování do domácí politiky, tehdy prosadil na premiérský post vlastního kandidáta a tím podmínil složení vládní koalice – člen Kok. Holkeri sestavil modro-červenou vládní koalici (*sinipunahallitus*) Strany národního sjednocení a sociálních demokratů. Fakticky nulová reakce ostatních politických stran na tuto událost jednoznačně prokázala přetrvávající silné postavení prezidenta v domácí politice. [Wahlbäck 1993: 359]. Bylo to však současně naposledy, kdy prezident zmíněné pravomoci využil. Ústavním dodatkem z roku 1991 a později novou ústavou z roku 1999 bylo formování vlády přeneseno na parlament a nyní je prezidentova role v tomto procesu pouze formální.⁵⁸

⁵⁷ Konzervativci byli navzdory volebním ziskům v poválečném období trvale opoziční stranou. Finské politické elity tak kvůli udržení korektních vztahů se SSSR akceptovaly požadavky sovětského vedení na složení finských vlád. [Vorlová 2009: 279]

⁵⁸ Viz kapitola 2.

Snížení vlivu hlavy státu na jmenování, respektive odvolání členů Státní rady bylo – společně s omezením práva prezidenta rozpustit parlament – hlavním cílem Koivista v domácí politice. Spíše než o rozsáhlé změny se však jednalo o přesnější vymezení kompetencí výkonné a zákonodárné složky moci v ústavním textu. Koivistovou zásluhou bylo například od roku 1991 v ústavě jasně zakotveno, že odvolání vlády nebo jednotlivých ministrů bylo podmíněno ztrátou důvěry parlamentu. [Aho 1993: 97] Daný ústavní článek již tedy nemohl být libovolně interpretován ve prospěch prezidenta.

Za Koivista také došlo nejprve ke „kosmetické“ úpravě a posléze úplné změně způsobu volby prezidenta. Do jisté míry je tak paradoxní zjištění, že Koivisto podle svých vlastních slov, pronesených v červnu 1993, považoval starý volební systém za poměrně vyhovující. Jeho aktivita v tomto ohledu údajně souvisela se snahou prosadit zmíněné omezení pravomoci prezidenta rozpustit parlament. [Kalela 1993: 264]

Debata o ústavních změnách v souvislosti s volbou prezidenta byla zahájena již v létě 1982 [Kalela 1993: 264] a trvala až do počátku 90. let. Prvotním záměrem nebyla úplná změna volebního systému, ale pouze zamezení Koivistem kritizovaného fenoménu tzv. černých koní, tedy prezidentských kandidátů, kteří nebyli známi voličům před všeobecnou volbou kolegia volitelů. Tito kandidáti byli představeni politickými stranami až přímo volitelům před vlastní volbou prezidenta.⁵⁹ Opatření proti zmíněné praxi bylo přijato v roce 1987 v podobě ústavního dodatku.

Druhá fáze diskuse o způsobu volby prezidenta vyústila v roce 1991 ve schválení systému, který je používán i v současnosti. Prezident je volen přímo, dvoukolovým absolutně většinovým systémem s uzavřeným druhým kolem, zjednodušeně tzv. prezidentským dvoukolovým systémem [Lebeda 2004: 25]. Zmíněný

dodatek také omezil počet funkčních období prezidenta na dvě. Ačkoli se tento požadavek nevztahoval na Koivista, úřadující prezident odmítl potřetí kandidovat. [Wählback 1993: 363-364]

Počínaje druhým funkčním období se Koivistova snaha parlamentarizovat politický systém dotkla i do té doby téměř výhradně prezidentské domény – zahraniční politiky. Koivisto nepovažoval za nutné změnit článek 33 Ústavy, který se týkal řízení zahraniční politiky. Domníval se, že rozhodovací proces v této oblasti fungoval – i přes nižší aktivitu vlády – relativně dobře. [Kalela 1993: 265] Prezident začal více spolupracovat s vládní komisí pro zahraniční věci, předsedal jejím schůzím pětkrát až desetkrát ročně a případně vedl konzultace kdykoli to vyžadovala povaha projednávané záležitosti.

Ministr zahraničních věcí se postupně stal druhým nejsilnějším členem Státní rady po premiérovi, což bylo způsobeno také tím, že jej prezident Koivisto při vydávání instrukcí pro úředníky ministerstva zahraničních věcí neobcházel, což mu fakticky umožňovalo znění ústavy. Úřadující prezident zavedl pravidelné schůzky s ministrem zahraničních věcí, kterých se účastnili také nejvyšší úředníci ministerstva zahraničních věcí a úřadu prezidenta a další významní státní úředníci. [Kalela 1993: 270]

Z výše uvedeného vyplývá, že Koivisto spíše než na parlament usiloval o přenesení pravomocí prezidenta v zahraničních záležitostech na vládu. Byl toho názoru, že pokud by vykonával dané pravomoci parlament, mohlo by dojít k znepráhlednění situace. Proto nechal na jaře 1992 jmenovat komisi, která měla zjistit, do jaké míry je třeba změnit dosavadní rozhodovací proces v souvislosti se vstupem Finska do evropských struktur. [Kalela 1993: 266]

⁵⁹ Spekulace o nasazení „černého koně“ v osobě Ahtiho Karjalainena ze Strany středu se objevila také před prezidentskými volbami v roce 1982. Nakonec však strana Kesk. představila pouze jediného – oficiálního – kandidáta Johannese Virolainena.

Koivisto považoval za logické, že stane-li se Finsko součástí Evropské unie, měl by ho reprezentovat v Evropské radě premiér, nikoli prezident jako v případě Francie. Pokud by Finsko na summitech EU zastupoval prezident, posunula by se rovnováha v rozhodování – podle tehdejšího nastavení finského politického systému – směrem k prezidentovi a parlament by tak zůstal pouze sekundárním aktérem, což nebylo Koivistovým záměrem. Proto bylo rozhodnuto, že se parlament bude účastnit národních příprav mezinárodních smluv (Zákon č. 1116/1993). [Aho 1993: 95-96]

Přese všechny změny, které Koivisto přímo či nepřímo inicioval, se však v závěru svého druhého funkčního období na první schůzi parlamentu v roce 1994 vyjádřil poměrně kriticky k tehdejšímu, stále ještě na prezidenta orientovanému, politickému systému. Jeho vzkaz budoucímu prezidentovi byl poměrně jasný – omezit dále pravomoci hlavy státu v zahraniční i domácí politice. [Nousiainen 2001: 102]

3.2 Kompetence exekutivy a legislativy a vstup Finska do Evropské unie – prezident Martti Ahtisaari (1994-2000)

Konec Koivistova zastávání prezidentského úřadu byl spojen s prohlubující se ekonomickou krizí, která vyvolala nespokojenost občanů s tehdejšími politickými elitami. V této situaci byla nejvhodnějším prezidentským kandidátem osoba, která se neobjevovala často na finské domácí politické scéně.

Kariérní diplomat a člen SDP Martti Ahtisaari dlouhodobě působil ve strukturách OSN. [Pesonen 1994: 269] Podle svých pozdějších slov neměl ambice stát se prezidentem: „*Kdyby někdo neuvedl moje jméno v průzkumu veřejného mínění v roce 1992, jsem si naprosto jistý, že bych nikdy nebyl nominován.*“⁶⁰ Na počátku roku 1993 nicméně souhlasil, že se zúčastní primárek, které sociální demokracie pořádala

⁶⁰ "If somebody hadn't stuck my name down on a 1992 Gallup Poll list, I'm pretty sure I'd never have run as a candidate." *Helsingin Sanomat: International Edition* [online]. 25.10.1999 [cit. 2010-05-10].

v souvislosti se změnou způsobu volby prezidenta. V květnu 1993 pak v primárních volbách jasně zvítězil nad bývalým premiérem a dlouholetým předsedou SDP Sorsou a třemi dalšími kandidáty. [Pesonen 1994: 261]

Již volební kampaň naznačovala Ahtisaariho budoucí politické směřování, respektive jeho pojetí domácí a zahraniční politiky. Před volbami procestoval téměř celou zemi a zúčastnil se přibližně 300 různých akcí.⁶¹ Na osobním kontaktu s finskými občany si zakládal i později jako prezident. [Nousiainen 2001: 103] Při prosazování vlastních rozhodnutí v exekutivě pak často argumentoval přímou legitimitou prezidentského mandátu a obdobně jako jeho předchůdci Kekkonen a v menší míře Koivisto v některých otázkách obcházel vládu. Jako hlavní prioritu v domácí politice si například Ahtisaari stanovil snížení nezaměstnanosti, ačkoli prezidentovi nepříslušela z ústavy žádná významná pravomoc týkající se národního hospodářství. [Jussila, Hentilä, Nevakivi 1999: 350]

V otázce zahraniční politiky Ahtisaari sdílel kladný názor na vstup Finska do Evropské unie s Elizabeth Rehn, která po prvním kole prezidentských voleb skončila na druhém místě. Po vítězných volbách plánoval Ahtisaari zřídit stálou radu pro zahraniční věci, která by byla k dispozici prezidentovi. Ačkoli k realizaci tohoto záměru nedošlo, ukázalo se, že Ahtisaari usiluje být i nadále důležitým aktérem v zahraničněpolitických záležitostech. [Pesonen 1994: 270]

Ahtisaari zvítězil v prvním i druhém kole prezidentských voleb, a to ziskem 25,9%, respektive 53,9%. [Pesonen 1994: 260] Volební účast na území Finska v obou kolech přesáhla 80%.⁶² Prvenství ve volbách však neznamenal jednoduchý začátek, ale

Ahtisaari very positive about Presidential term. Dostupné z WWW:
<<http://www2.hs.fi/english/archive/today/251099-04.html>>.

⁶¹ Životopis Marttiho Ahtisaariho, dostupný z WWW:
<<http://artikkelihaku.kansallisbiografia.fi/artikkeli/634/>>.

⁶² Volební účast v prezidentských volbách viz WWW:
<http://tilastokeskus.fi/til/pvaa/2000/pvaa_2000_2004-05-31_tau_001_en.html>.

„kohabitaci“ s pravicovou vládou pod vedením Eska Aha, předsedy Strany středu. Vládní koalice po zvolení nového prezidenta nepodala demisi, jak bylo zvykem především za prezidenta Kekkonena. Aho navíc neponechal Ahtisaarimu k obsazení žádný ministerský post a vztahy mezi oběma politickými aktéry zůstaly trvale napjaté. [Nousiainen 2001: 103-104]

Nesouhlasně se Ahoův kabinet a prezident Ahtisaari stavěli ke jmenování některých nejvyšších státních úředníků a především k roli hlavy státu v zahraniční politice. Posledně zmíněná otázka nabyla na aktuálnosti s přípravou Finska na vstup do Evropské unie, a to zejména z důvodu zahrnutí zahraniční a bezpečnostní politiky do agendy EU v Maastrichtské smlouvě z roku 1992, respektive 1993. Parlament přijal tzv. premiérský model účasti na summitech EU. Ústavní výbor předložil parlamentu návrh dodatku k zákonu o parlamentu, který výslovně přenesl zodpovědnost za záležitosti související s Evropskou unií na vládu a zastupování Finské republiky na premiéra (Zákon č. 1551/1994). Ačkoli Ahtisaari zákon ratifikoval, ohradil se proti údajné jednostrannosti parlamentní interpretace. [Nousiainen 2001: 104]

Uvedený dodatek k zákonu o parlamentu z roku 1994 kolidoval s článkem 33 Ústavy, podle něhož řídil prezident vztahy s cizími mocnostmi. A zatímco vláda vykládala svoje postavení v zahraniční politice na základě nového dodatku, prezident se odvolával na zmíněný článek. Patovou situaci vyřešily až parlamentní volby v roce 1995, respektive nástup tzv. duhové vládní koalice (*sateenkaarihallitus*) v čele s Paavem Lipponenem z SDP, který s Ahtisaarim uzavřel dohodu, že summitů EU se bude účastnit premiér a podle vlastního uvážení i prezident. [Arter 1999: 62]

Zatímco Ahtisaari podporoval bezpečnostní politiku Evropské unie a spolupráci severovýchodních států, ke členství Finska v NATO se stavil – v souladu s tradičním postojem Finska k vojenským a bezpečnostním aliancím – odmítavě. Přesto anebo právě proto

byly nejvýznamnější události Ahtisaariho prezidentského období spojeny s jeho diplomatickou funkcí prostředníka mezi NATO a Ruskem. Nejprve se v roce 1997 na konferenci v Helsinkách dohodli americký prezident Bill Clinton se svým ruským protějškem Borisem Jelcinem na koncepci rozšiřování Severoatlantické aliance, poté se Ahtisaarimu (ve spolupráci s bývalým ruským premiérem Viktorem Černomyrdinem) v roce 1999 podařilo vyjednat mír v Kosovou mezi Jugoslávií na jedné straně a NATO a Ruskem na straně druhé.⁶³

Z výše uvedeného vyplývá, že se aktivita prezidenta Ahtisaariho omezila téměř výhradně na oblast zahraniční politiky, a to jak teoreticky (obhajoba zahraničněpolitických pravomocí prezidenta), tak prakticky (diplomatičká činnost). V této sféře také Ahtisaari usiloval o zachování a případně upevnění pravomocí prezidenta, a to i po ukončení svého prezidentského mandátu. Názor změnil až v roce 2009, kdy uvedl, že finský prezident by měl mít spíše ceremoniální funkci.⁶⁴ V domácí politice – zejména v otázkách zákonodárství – naopak Ahtisaari plně zachovával parlamentní princip. Neoponoval vládním návrhům zákonů ani nevetoval parlamentem schválené legislativní akty. [Paloheimo 2000: 4]

Ve druhém roce Ahtisaariho funkčního období byla jmenována pracovní skupina Ústava 2000, která byla pověřena zhodnocením nutnosti konsolidovat a případně sestavit novou ústavu. Zpráva komise z června 1996 potvrdila tehdejší parlamentarizační trend a návrh nové ústavy z roku 1997 se stal podkladem pro finální vládní návrh předložený na počátku 1998. Po ročním zkoumání nového základního zákona ústavním výborem, byla v roce 1999 ústava schválena dvěma po sobě jdoucími

⁶³ Životopis Marttiho Ahtisaariho, dostupný z WWW: <<http://artikkelihaku.kansallisbiografia.fi/artikkeli/634/>>.

⁶⁴ *Helsingin Sanomat: International Edition* [online]. 4.9.2009 [cit. 2010-05-10]. Ahtisaari: Presidency should be mainly ceremonial. Dostupné z WWW: <<http://www.hs.fi/english/article/Ahtisaari+Presidency+should+be+mainly+ceremonial/1135249057310>>

parlamenty [Ústavní reforma ve Finsku] a ratifikována prezidentem Ahtisaarim. Začala tak zcela nová fáze finského politického systému.

3.3 Fungování politického systému podle nové ústavy – prezidentka Tarja Halonen (od roku 2000)

V únoru 2000 byla do prezidentského úřadu zvolena první žena, členka SDP a ministryně zahraničních věcí Tarja Halonen. Zvítězila ve druhém kole prezidentských voleb, kde ziskem 51,6% hlasů porazila bývalého premiéra Eska Aha. Společně s jejím nástupem nabyla účinnosti i nová ústava přijatá v roce 1999. Halonen byla tedy první hlavou státu, jejíž pravomoci byly ústavním textem výrazně omezeny. Prezident podle ústavy ztratil zákonodárnou moc a výsadní postavení ve výkonné moci. Již ve svém inauguračním proslovu však Halonen naznačila, že se nemíní vzdát postavení v zahraniční a bezpečnostní politice. [Address by President of the Republic Tarja Halonen to Parliament on 1.3.2000] Jednání Halonen doposud korespondovalo s jejími slovy, avšak minimálně do roku 2012, kdy skončí prezidentčino druhé funkční období, nelze výkon současného mandátu Halonen plně posoudit.

Z hlediska tématu této diplomové práce je prezidentské období Halonen významnější než období jejího předchůdce Ahtisaariho. Její pojetí prezidentských pravomocí vyvolalo řadu debat a některé otázky jsou aktuální i nyní. Nejrozsáhlejší diskuse byly vedeny v souvislosti se způsobem, jakým Halonen uplatňovala svoje jmenovací pravomoci a právo účasti hlavy státu na summitech EU. V současnosti lze vysledovat již pouze dozvuky zmíněných diskusí, protože za deset let působení Halonen v úřadu prezidenta byly pravomoci hlavy státu zredukovány, nejnověji ve spojení se vstoupením v platnost Lisabonské smlouvy v prosinci 2009.

Prezidentka Halonen hojně využívala svého práva ovlivnit jmenování státních úředníků, a to zejména v prvním funkčním období. V letech 2000 a 2001 se postavila

proti vůli vlády v otázce jmenování členů bankovního výboru Banky Finska, v roce 2001 v otázce jmenování některých velvyslanců a v roce 2008 vyvolala nesouhlas parlamentu a vlády prosazením svého názoru při jmenování stálého sekretáře ministerstva vnitra. Finská hlava státu má ve jmenování nejvyšších státních úředníků poslední slovo. V případě, že prezident nesouhlasí s návrhem vlády, vrátí ho kabinetu k přepracování. Pakliže jeho očekávání nenaplní ani druhý návrh, má právo jmenovat žadatele, kterého osobně považuje za nejkompetentnějšího pro danou funkci. Tato pravomoc prezidenta je důležitá zejména proto, že nejvyšší státní úředníci jsou většinou na své posty jmenováni doživotně.

V roce 2000 doporučila parlamentní dozorčí rada (*Eduskunnan pankkivaltuusto*) jmenování Johnnyho Åkerholma (Kok.) a Mauriho Pekkanena (Kesk.) na uvolněná místa v bankovním výboru Banky Finska, a to na základě stranického principu⁶⁵. Návrh byl následně postoupen druhé ministryni financí Suvi-Anne Siimes (Vas.), která ho měla připravit pro projednání na zasedání vlády.⁶⁶ Vzhledem k převaze ministrů Vas. a SDP v kabinetu a práva nereflektovat názor rady se Siimes od doporučení odchýlila a navrhla na zasedání vlády jmenování jedné ženy a jednoho muže. Vláda jako celek se však přiklonila k Åkerholmovi a Pekkanenovi. Halonen nesouhlasila se jmenováním Åkerholma, a protože vláda ze svého záměru neustoupila, jmenovala prezidentka odbornici na bankovní sektor Sinikku Salo. Rozhodnutí, zda se bankovní výbor rozšíří o dalšího člena, nechala Halonen na dozorčí radě.⁶⁷ Prezidentčino jednání vyvolalo nevoli v politických kruzích, protože fungování Banky Finska příslušelo podle ústavy mezi

⁶⁵ Uvolněná místa patřila zástupcům Strany národního sjednocení a Strany středu. Proto i noví členové bankovního výboru měli být vybráni danými stranami.

⁶⁶ *Helsingin Sanomat: International Edition* [online]. 13.9.2000 [cit. 2010-05-10]. Deadlock over appointments means Halonen likely to decide. Dostupné z WWW: <<http://www2.hs.fi/english/archive/news.asp?id=20000913xx7&pvm=20000913>>.

⁶⁷ *Helsingin Sanomat: International Edition* [online]. 25.9.2000 [cit. 2010-05-10]. President Halonen appoints Sinikka Salo to the Board of the Bank of Finland. Dostupné z WWW: <<http://www2.hs.fi/english/archive/news.asp?id=20000925IE6>>.

kompetence parlamentu, respektive výboru pro ekonomiku (*talousvaliokunta*), a Halonen svým rozhodnutím parlament fakticky obešla.⁶⁸

Obdobně v roce 2001 odmítla do bankovního výboru jmenovat Eska Aha (Kesk.) a Ilkku Kanervu (Kok.). I tentokrát vláda podpořila stanovisko parlamentní dozorčí rady a odchýlila se od názoru Siimes, která navrhovala Aha a Penttiho Hakkarainena. Poté, co Halonen odmítla vládní iniciativu, kabinet předložil návrh na jmenování Hakkarainena, který prezidentka bez váhání přijala. V současnosti se tedy bankovní výbor Banky Finska sestává z guvernéra a třech dalších členů, včetně Salo a Hakkarainena.⁶⁹

Výše zmíněné události vyvolaly diskusi v parlamentu ohledně pravomocí prezidenta jmenovat členy bankovního výboru. Parlamentní výbor pro obchod navrhl přenést tuto pravomoc na vládu nebo na dozorčí radu a na prezidentovi ponechat pouze jmenování guvernéra Banky Finska.⁷⁰ Odpovídající legislativa byla přijata v listopadu 2003. Právo jmenovat členy bankovního výboru získala dozorčí rada, jmenování guvernéra zůstalo v kompetenci prezidenta. Současně bylo přijato i opatření, které mělo zabránit jmenování člena bankovní rady pouze na základě politického pozadí a nikoli zkušeností v bankovním sektoru.⁷¹

Halonen využila svých z ústavy daných pravomocí i v roce 2001 při obsazování velvyslaneckých postů. Ze seznamu patnácti kandidátů, který připravilo ministerstvo

⁶⁸ HÄMÄLÄINEN, Unto. *Helsingin Sanomat: International Edition* [online]. 26.9.2000 [cit. 2010-05-10]. Halonen humiliates Parliament. Dostupné z WWW: <<http://www2.hs.fi/english/archive/news.asp?id=20000926IE14&pvm=20000926>>.

⁶⁹ <http://www.bof.fi/en/suomen_pankki/organisaatio/index.htm>

⁷⁰ *Helsingin Sanomat: International Edition* [online]. 19.12.2001 [cit. 2010-05-10]. Parliament may consider changes to Bank of Finland appointment process. Dostupné z WWW: <<http://www2.hs.fi/english/archive/news.asp?id=20011219IE3>>.

⁷¹ *Helsingin Sanomat: International Edition* [online]. 14.11.2003 [cit. 2010-05-10]. President to lose right to appoint members of the Board of the Bank of Finland. Dostupné z WWW: <<http://www2.hs.fi/english/archive/news.asp?id=20031114IE4>>.

zahraničních věcí, musela vláda v důsledku prezidentčina odmítavého stanoviska stáhnout tři jména – Arto Mansala, Antti Satuli a Jukka Valtasaari.⁷²

V první třetině svého druhého funkčního období postupovala Halonen (podle médií) bezprecedentně v otázce jmenování stálého sekretáře ministerstva vnitra proti jednotnému rozhodnutí kabinetu. Ještě před samotným předložením vládního návrhu odmítla Halonen jmenování Ilkky Laitinena, který byl podle nezávislých odborníků nejvhodnějším kandidátem, a současně vyjádřila vůli jmenovat stávající sekretářku Ritvu Viljanen (SDP).⁷³ Tehdejší ministryně vnitra Anne Holmund (Kok.) přesto opětovně navrhla prezidentce Laitinena a Halonen následně ze čtyř žadatelů, kteří splňovali všechny podmínky, jmenovala Viljanen.⁷⁴

Zatímco prosazování jejích jmenovacích pravomocí bylo nejvíce sledovanou činností prezidentky v domácí politice, Halonen se snažila uplatňovat především práva hlavy státu v zahraniční politice, která byla z ústavy nejdůležitější prezidentskou doménou. Stejně jako její předchůdce Ahtisaari se často účastnila summitů Evropské unie, přestože záležitostmi týkajícími se EU byl pověřen premiér a vláda. V listopadu 2009 výstižně komentoval tuto skutečnost deník *Helsingin Sanomat*: „Členské státy mohou vyslat na místo konání [summitu EU] hlavu státu nebo vládu a dále ministra, který mu/jí asistuje. Technicky se finský premiér účastní summitů jako asistent prezidenta.“⁷⁵ Příčinou této situace byla povaha Evropské unie, která fakticky

⁷² *Helsingin Sanomat: International Edition* [online]. 8.2.2001 [cit. 2010-05-10]. President Halonen uses powers and rejects ambassador nominations. Dostupné z WWW: <<http://www2.hs.fi/english/archive/news.asp?id=20010208IE3>>.

⁷³ *Helsingin Sanomat: International Edition* [online]. 7.8.2008 [cit. 2010-05-10]. President and government at odds over appointment of ministry official. Dostupné z WWW: <<http://www.hs.fi/english/article/President+and+government+at+odds+over+appointment+of+ministry+official/1135238410315>>.

⁷⁴ *Helsingin Sanomat: International Edition* [online]. 18.8.2008 [cit. 2010-05-10]. Halonen names incumbent Ritva Viljanen as Interior Ministry Permanent Secretary. Dostupné z WWW: <<http://www.hs.fi/english/article/Halonen+names+incumbent+Ritva+Viljanen+as+Interior+Ministry+Permanent+Secretary+/1135238682369>>.

⁷⁵ „The member states have been allowed to bring a head of state, or government into the venue of the meeting, in addition to a minister to assist him or her. Technically, the Finnish Prime Minister has attended summits as an assistant to the president.“ *Helsingin Sanomat: International*

integrovala domácí a zahraniční politiku, a také znění ústavy, které umožňovalo různou interpretaci kompetencí složek exekutivy v zahraničněpolitických záležitostech.

Stěžejní faktor v otázce kompetencí v zahraniční politice představují osobnosti předních politických aktérů Finska, konkrétně prezidentka Halonen, bývalý premiér Lipponen (SDP) a současný premiér Matti Vanhanen (Kesk.).⁷⁶ Ačkoli byl Lipponen členem stejné strany jako (původně) prezidentka a premiérem vlády, v níž Halonen působila jako ministryně zahraničních věcí, tato skutečnost neznamena zcela bezproblémové soužití. Lipponen byl zastáncem silné EU a aktivního přístupu Finska v otázkách bezpečnostní integrace, Halonen spolu s ministrem zahraničních věcí Erkkim Tuomiojou zdůrazňovali spíše roli Rady Evropy a stavěli se proti vstupu Finska do NATO. [Forsberg 2001: 4]

Halonen byla dlouhodobě kritizována za svůj aktivní přístup v účasti na summitech EU. Kritika zesílila zejména v jejím druhém funkčním období, a to v souvislosti se změnami ve struktuře Evropské unie, které obsahovala Lisabonská smlouva podepsaná v říjnu 2007.⁷⁷ Podle Lisabonské smlouvy se summity EU staly oficiálním setkáním vrcholných představitelů členských států s do budoucna jasně stanoveným členstvím. Pravděpodobnějším zástupcem Finska by tak byl premiér, který podává finskému parlamentu zprávu před zahájením a po skončení summitu EU. V roce 2006 rozhodl ústavní výbor parlamentu, že prezident se může účastnit summitů EU i po

Edition [online]. 30.11.2009 [cit. 2010-05-10]. PM and President still at odds over representation at EU summits. Dostupné z WWW: <<http://www.hs.fi/english/article/PM+and+President+still+at+odds+over+representation+at+EU+summits/1135251126963>>.

⁷⁶ V roce 2003 byla dva měsíce premiérkou Anneli Jäätteenmäki (Kesk.). Z důvodu jejího krátkého zastávání premiérského úřadu však není v tomto směru relevantním aktérem.

⁷⁷ Informace o Lisabonské smlouvě dostupné z WWW: <http://europa.eu/lisbon_treaty/take/index_en.htm>

vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, nikoli však již jako vedoucí delegace, ale pouze jako její člen.⁷⁸

Přesto nebylo ani v listopadu 2009 zcela jasné, kdo bude mít právo zastupovat Finsko na summitech. Halonen se poprvé od parlamentních voleb v roce 2003 dostala do vážnějšího sporu s premiérem Vanhanenem ohledně zahraničněpolitických kompetencí prezidenta a vlády. Podle Halonen nedošlo k žádné změně Ústavy Finska, a proto nebylo třeba změnit stávající praxi. Ačkoli se Vanhanen dříve snažil vyvarovat kompetenčních sporů, tentokrát vyjádřil jasné – prezidentce oponující – stanovisko vlády, že zástupcem Finska na summitech EU bude premiér a prezident pouze, pokud dostane oficiální pozvání předsedy Evropské rady.⁷⁹

Vanhanen chtěl předejít opakování situace z roku 2004 a 2008, kdy Finsko reprezentovali na summitu EU tři zástupci. V roce 2004 byli při podpisu Lisabonské smlouvy přítomni premiér Vanhanen, prezidentka Halonen a ministr zahraničních věcí Tuomioja.⁸⁰ V roce 2008 vyjádřila prezidentka přání účastnit se mimořádného summitu EU v Gruzii.⁸¹ Její přítomnost by však znemožnila účast ministra zahraničních věcí Alexandra Stubba, protože tehdejší francouzské předsednictví Evropské rady odmítlo poskytnout Finsku tři křesla. Stubb, který se podílel na vyjednání míru mezi Gruzii a Ruskem z pozice úřadujícího předsedy Organizace pro bezpečnost a spolupráci

⁷⁸ *Helsingin Sanomat: International Edition* [online]. 30.10.2006 [cit. 2010-05-10]. Parliament Committee allows President's participation in EU meetings. Dostupné z WWW: <<http://www.hs.fi/english/article/Parliament+Committee+allows+President's+participation+in+EU+meetings/1135222656587>>.

⁷⁹ *Helsingin Sanomat: International Edition* [online]. 2.12.2009 [cit. 2010-05-10]. Vanhanen: Prime Minister to represent Finland at EU summits. Dostupné z WWW: <<http://www.hs.fi/english/article/Vanhanen+Prime+Minister+to+represent+Finland+at+EU+summits/1135251169055>>.

⁸⁰ LYYTINEN, Jaakko. *Helsingin Sanomat: International Edition* [online]. 8.12.2009 [cit. 2010-05-10]. The last President?. Dostupné z WWW: <<http://www.hs.fi/english/article/The+last+President/1135251330156>>.

⁸¹ *Helsingin Sanomat: International Edition* [online]. 28.8.2008 [cit. 2010-05-10]. President Halonen to replace Foreign Minister Stubb at EU summit. Dostupné z WWW: <<http://www.hs.fi/english/article/President+Halonen+to+replace+Foreign+Minister+Stubb+at+EU+summit/1135239013106>>.

v Evropě (OBSE; *Organization for Security and Co-operation in Europe – OSCE*), se tak musel s Halonen vystřídat.⁸²

Prvek Evropské unie přinesl nejasnost také v otázce postavení prezidenta jako nejvyššího velitele ozbrojených sil. Podle ústavního výboru parlamentu se vládní zodpovědnost za záležitosti související s EU týkají také pravomoci rozhodovat o rozmístění finských ozbrojených sil ve vojenských operacích Evropské unie. S touto interpretací však nesouhlasila ani prezidentka Halonen ani premiér Vanhanen, který v prosinci 2005 navrhl přijetí ústavního dodatku, který by zmíněnou pravomoc explicitně svěřil prezidentovi. Ačkoli byl nucen návrh vzhledem k jeho znění stáhnout, na výhradní pravomoci hlavy státu být vrchním velitelem ozbrojených sil se zatím nic nezměnilo.⁸³

Z výše uvedeného vyplývá, že během zastávání prezidentského úřadu Tarjou Halonen pokračuje trend omezování pravomocí hlavy státu zahájený za prezidenta Koivista. Zatímco za Koivista docházelo více k přenesení pravomocí z prezidenta na parlamentu, za současné prezidentky lze zatím vyzorovat především přesun pravomocí v rámci exekutivy.

3.4 Shrnutí

Třetí kapitola se zabývala praktickým fungováním vztahu exekutivy a legislativy i vztahu mezi představiteli výkonné moci ve Finsku od roku 1982, respektive interpretací ústavního textu hlavou státu. Pro účely této kapitoly nebyla podstatná skutečnost, že ve sledovaném období byly postupně v platnosti dvě různé

⁸² *Helsingin Sanomat: International Edition* [online]. 2.9.2008 [cit. 2010-05-10]. Stubb and Halonen took turns at EU summit. Dostupné z WWW: <<http://www.hs.fi/english/article/Stubb+and+Halonen+took+turns+at+EU+summit/1135239119901>>.

⁸³ *Helsingin Sanomat: International Edition* [online]. 2.12.2005 [cit. 2010-05-10]. Government proposes constitutional amendment on crisis management issue. Dostupné z WWW: <<http://www.hs.fi/english/article/Government+proposes+constitutional+amendment+on+crisis+management+issue/1101981830021>>.

ústavy, protože její smysl spočíval primárně ve zhodnocení přístupu prezidentů a prezidentky k ústavnímu textu.

Nejprve jsem se proto zaměřila na období zahájení parlamentarizace politického systému, kdy prezidentský úřad zastával Mauno Koivisto (1982-1994). Poté jsem se věnovala výkladu kompetencí výkonné a zákonodárné moci v souvislosti se vstupem Finska do Evropské unie v roce 1995, tedy období prezidenta Marttiho Ahtisaariho (1994-2000). Nakonec jsem analyzovala faktické postavení současné prezidentky Tarji Halonen (od roku 2000).

Cílem třetí kapitoly bylo tedy aplikovat ústavní pravidla finského politického systému, jímž se věnovala druhá kapitola, ověřit stanovenou hypotézu z hlediska materiální ústavy a vytvořit předpoklady pro závěrečné zhodnocení souladu formální a materiální ústavy Finska a graduálního vývoje finského politického systému.

Závěr

V roce 1982 došlo ve Finsku po 26 letech k výměně nejvyšší politické reprezentace státu, která předznamenala změnu zavedených zvyklostí ve vztahu exekutiva-legislativa a prezident-vláda a následně i právního rámce finského politického systému. Zakotvení modifikovaného právního rámce v nové ústavě v roce 1999 pak mělo zpětně vliv na proměnu jednání politických aktérů.

Hlavním cílem této diplomové práce bylo ověřit hypotézu, že současný finský politický systém patří mezi parlamentní a nikoli mezi poloprezidentské režimy, jak bývá ve středoevropské politologii stále ještě někdy mylně uváděno. Abych dosáhla stanoveného úkolu, definovala jsem v první řadě oba zmíněné typy politických systémů. Klíčovou společnou charakteristikou těchto režimů je vláda, jejíž setrvání v úřadu závisí na parlamentní důvěře. Naopak nejdůležitějším rozdílem mezi poloprezidencialismem a parlamentarismem je podle mého názoru struktura výkonné moci. Zatímco v parlamentních režimech je dominantním aktérem premiér a prezident plní více či méně ceremoniální funkci, v poloprezidentských režimech jsou premiér a prezident téměř rovnocennými partnery, oba disponují určitými významnými pravomocemi. Strukturu exekutivy lze v prvním případě označit jako monistickou, v druhém případě jako duální. V parlamentních režimech je role jednotlivých složek výkonné moci vymezena jasněji než v poloprezidentských režimech. Posledně zmíněné systémy se vyznačují oscilací moci uvnitř exekutivy, tedy přenášením autority z prezidenta na premiéra a naopak.

Finsko v tomto smyslu představuje zajímavý případ. V červenci 1919 byla ratifikována (první) finská ústava, která zakotvila jednoznačně poloprezidentský režim. Prezident byl nejvyšším představitelem výkonné moci a současně sdílel zákonodárnou moc s parlamentem. Navíc disponoval z ústavy rozsáhlými pravomocemi, mezi nejdůležitější patřilo právo libovolně jmenovat a odvolávat vládu a rozpouštět

parlament. Zatímco prvně jmenované pravomoci využívala hlava státu často – z 57 vlád sestavených od přijetí ústavy do roku 1982 vzniklo pouze devatenáct na základě konání parlamentních voleb – druhou využil „pouze“ sedmkrát.

Na druhou stranu se finský politický systém nevyznačoval jedním ze základních rysů poloprezidentských systémů, a to fenoménem kohabitace neboli rozdělených většin, tedy situace, kdy je „prezidentova strana“ v opozici. V případě Finska je důvod nasnadě. Kvůli existenci tzv. menšinového veta nedocházelo k vytváření dlouhodobých parlamentních většin, ale vláda byla nucena hledat podporu fakticky pro každý návrh zákona separátně. Přesto o poloprezidentském charakteru finského politického systému v roce 1982, který je časovým východiskem této práce, není důvod pochybovat.

S nástupem prezidenta Mauna Koivista v roce 1982 byla zahájena parlamentarizace politického systému. Pravomoci prezidenta byly postupně omezovány, až hlava státu nakonec v roce 1991 ztratila obě z hlediska poloprezidencialismu nejdůležitější pravomoci – právo jmenovat a odvolávat vládu a rozpouštět parlament. Paradoxně byla současně s omezením prezidentských pravomocí (stejným ústavním dodatkem) schválena přímá volba finské hlavy státu, kterou tvůrce termínu „poloprezidencialismus“ Maurice Duverger považoval za jeden z určujících faktorů tohoto politického systému. Z hlediska tehdejšího politického vývoje ve Finsku (parlamentarizace) a snahy Koivista snížit vliv politických stran na volbu prezidenta však uvedená skutečnost není paradoxní, ale logická. Zavedení přímé volby hlavy státu bez omezení jejích pravomocí by totiž finskými elitami úzkostlivě střežené vyvážení mocí vychýlilo nežádoucím směrem (k prezidentovi).

První přímo zvolený prezident Martti Ahtisaari (1994-2000) již nepřistupoval – na rozdíl od svého předchůdce – tak aktivně k otázce omezování pravomocí prezidenta, respektive posilování parlamentarizační tendence. Na druhou stranu však neusiloval ani

o jejich rozšíření, opomeneme-li zahraniční politiku, jež byla tradiční doménou prezidenta a hlavním předmětem zájmu kariérního diplomata Ahtisaariho. Jednoznačným přínosem Ahtisaariho ve věci parlamentarizace finského politického systému bylo již v roce 1995 jmenování pracovní skupiny Ústava 2000, která měla zhodnotit tehdejší ústavněprávní situaci a připravit návrh nové ústavy.

Nová ústava, která zahrnuje většinu změn schválených v předchozím období 1982-1999, byla přijata v červnu 1999 a nabyla účinnosti v březnu 2000 s nástupem prezidentky Tarji Halonen. Posun finského politického systému směrem k parlamentarismu byl patrný již z článku 3 Ústavy, z něhož vyplývá, že prezident ztratil jednak zákonodárnou moc, jednak své výsadní postavení v exekutivě.

Stejně jako do kategorie poloprezidentských režimů kvůli neexistenci kohabitace a fakticky nepřímé volbě prezidenta nenáleželo Finsko na první pohled jednoznačně ani mezi parlamentní systémy, a to zejména kvůli článku 93 Ústavy, který stanoví, že zahraniční politiku řídí prezident v součinnosti s vládou. Kromě této pravomoci prezidenta, která je v závislosti na způsobu interpretace relativně účinným nástrojem hlavy státu k ovlivňování politické situace, však těžištěm výkonné moci je ve Finsku vláda v čele s premiérem. Proto lze konstatovat, že současná Finská republika je parlamentní demokracií a stanovená hypotéza byla tedy potvrzena.

Vzhledem ke komplexnosti problematiky hodnocení politického systému z typologického hlediska jsem se zaměřila na formální i materiální ústavu Finska. Obecně totiž neplatí, že praktické fungování politického systému odpovídá ústavně vymezeným pravidlům. Prezident Koivisto se velmi přesně – až na ojedinělé výjimky – řídil ústavním textem a dokonce usiloval o to, aby i ostatní složky moci (zejména vláda) využívaly plně svých kompetencí daných ústavou. Také Ahtisaari se při výkonu svého prezidentského mandátu výrazně neodchyloval od znění ústavy, až na oblast zahraniční

politiky, kde prosazoval vlastní výklad ústavy. Ani současná prezidentka Tarja Halonen nepřekračuje ve velké míře rozsah svých pravomocí z ústavy, ačkoli její postoj v otázce několika jmenování nejvyšších státních úředníků a k účasti na summitech EU byl mediálně interpretován prakticky jako porušování ústavy. Z provedené analýzy finského politického systému ve sledovaném období tedy vyplývá, že materiální ústava Finska odpovídá téměř přesně formální ústavě.

Poslední otázka položená v úvodu, zda lze v případě Finska hovořit o tzv. gradualismu, byla již částečně zodpovězena. Poloprezidentský systém, který zakotvila ústava z roku 1919, byl v poválečném období postupně upevňován, zejména pak v Kekkonenově éře. Od počátku 80. let se poloprezidentský režim vyvíjel směrem k parlamentarismu, který byl ústavně zakotven v roce 1999. Za prezidentky Halonen dále dochází k omezování prezidentských pravomocí zejména v otázce jmenování nejvyšších státních úředníků a zahraniční politiky. Parlamentarizace posledně zmíněné oblasti souvisí s vývojem evropské integrace, respektive se skutečností, že vstupem v platnost Lisabonské dohody 1. prosince 2009 finská hlava státu do budoucna fakticky ztratí možnost zúčastnit se summitů EU bez oficiálního pozvání a její vliv na zahraniční politiku tak výrazně poklesne. Na základě analýzy vývoje finského politického systému lze tedy konstatovat, že tzv. gradualismus je jeho charakteristickým rysem.

Použitá literatura

Dokumenty

Parlamentní volby 1919-2003 (*Eduskuntavaalit 1907-2003*). Staženo dne 1. února 2009 z WWW: <<http://www.vaalit.fi/uploads/rfsvyrtb.pdf>>

Prezidentské volby 1919-2006 (*Presidential Elections 1919-2006*). Staženo 1. února 2009 z WWW: <http://www.tpk.fi/netcomm/ImgLib/9/180/vaalitilastot_eng.pdf>.

Proslov prezidentky republiky Tarji Halonen v parlamentu 1.3.2000 (*Address by President of the Republic Tarja Halonen to Parliament on 1.3.2000*). Dostupné z WWW:<<http://www.tpk.fi/public/default.aspx?contentid=173567&nodeid=41417&contentlan=2&culture=en-US>>.

Ústava Finské republiky 1919 (*The Constitution of Finland 17 July 1919; 94/1919*). Dostupné z WWW: <http://www.servat.unibe.ch/icl/fi01000_.html>.

Ústava Finské republiky 1999 (*The Constitution of Finland 11 June 1999; 731/1999, amendments up to 802/2007 included*). Staženo 1. května 2009 z WWW: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>>.

Ústavní reforma ve Finsku (*Constitutional Reform in Finland*). Dostupné z WWW: <<http://www.asgp.info/Resources/Data/Documents/NJTCYJXYUTISQLTGTTUWLCDXVEPCE.pdf>>.

Volební zákon č. 714/1998 (*Election Act; 714/1998, amendments up to 218/2004 included*). Staženo 1. května 2009 z WWW: <<http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9980714.PDF>>.

Zákon o Parlamentu č. 7/1928 (*The Parliament Act, of 13 January 1928; 7/1928*). Dostupné z WWW: <http://www.servat.unibe.ch/law/icl/fi02000_.html>.

Zákon o právu Parlamentu kontrolovat zákonnost úředního jednání členů Státní rady a justičního kancléře jakož i parlamentního ombudsmana (*Ministerial Responsibility Act, of 25 November 1922; 274/1922*). Dostupné z WWW: <http://www.servat.unibe.ch/icl/fi04000_.html>.

Zákon o Státním soudním dvoru č. 273/1922 (*Act on the High Court of Impeachment, of 25 November 1922; 273/1922*). Dostupné z WWW: <http://www.servat.unibe.ch/icl/fi05000_.html>.

SIMOVIC, Darko. *The Definition of Semi-presidential Regime – Reformulated*. VII World Congress of the International Association of Constitutional Law. 11-15 June 2007. Athens, Greece. [Working paper]. Staženo dne 11. ledna 2010 z WWW: <<http://www.enelsyn.gr/papers/w7/Paper%20by%20Darko%20Simovic.pdf>>.

PALOHEIMO, Heikki. *Divided Executive in Finland: From Semi-Presidential to Parliamentary Democracy*. The Presidentialization of Parliamentary Democracies. ECPR Joint Session of Workshops. 14-19 April 2000. Copenhagen. [Working paper]. Staženo dne 20. dubna 2010 z WWW: <<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws7/paloheimo.PDF>>.

Publikace

Constitution Act of Finland. Helsinki: Parliament of Finland, 1984. 60 s. ISBN 951-46-8292-0.

ARTER, David. *Politics and Policy-Making in Finland*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books, 1987. 255 s. ISBN 0312009011.

CABADA, Ladislav; KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. 2. rozš. a dopl. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 494 s. ISBN 80-86432-63-7.

DAMGAARD, Erik (ed.). *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Oslo: Scandinavian University Press, 1992. 224 s. ISBN 82-00-21510-5.

DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra a kol.. *Komparace politických systémů I.* 4., přeprac. vyd. Praha: Oeconomica, 2005. 263 s. ISBN 80-245-0964-4.

ELDER, Neil; THOMAS, Alastair H; ARTER, David. *The Consensual Democracies?: The Government and Politics of the Scandinavian States*. 1st pub. Oxford: Basil Blackwell, 1988. 248 s. ISBN 0-631-15985-1.

ELGIE, Robert (ed.). *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2001. 354 s. ISBN 0-19-829565-0.

ELGIE, Robert (ed.). *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999. 320 s. ISBN 0-19-829386-0.

HÄIKIÖ, Martti; PESONEN, Pertti. *President Koivisto on the Finnish Political Scene*. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs, 1992. 62 s. ISBN 951-47-5995-8.

HÄIKIÖ, Martti. *A Brief History of Modern Finland*. Lahti: University of Helsinki, Lahti Research and Training Centre, 1992. 133 s. ISBN 951-45-5888-X.

HEJKALOVÁ, Markéta. *Finsko*. Vyd. 1. Praha: Libri, 2003. 130 s. ISBN 80-7277-207-4.

IMMONEN, Keijo; NEVAKIVI, Jukka (eds.). *Pitkä linja: Mauno Koivisto, valtiomies ja vaikuttaja*. Helsinki: Kirjayhtymä, 1993. 386 s. ISBN 951-26-3875-4.

JUSSILA, Osmo; HENTILÄ, Seppo; NEVAKIVI, Jukka. *From Grand Duchy to a Modern State: A Political History of Finland since 1809*. London: Hurst & Company, 1999. 383 s. ISBN 978-1-85065-421-6.

KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní zřízení evropských států: srovnávací studie*. Vyd. 1.

Praha: Linde, 1996. 415 s. ISBN 80-7201-010-7.

KLOKOČKA, Vladimír; WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie: ústavní texty Belgie, Dánska, Finska, Francie, Irsko, Itálie, Lucemburska, Německo, Nizozemí, Portugalska, Rakouska, Řecko, Španělska, Švédsko, Velké Británie*. Vyd. 1. Praha: Linde, 1997. Ústava Finska, s. 68-117. ISBN 80-7201-056-5.

KLOKOČKA, Vladimír; WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie. Díl první, Ústavní texty Belgie, Dánska, Finska, Francie, Irsko, Itálie, Lucemburska, Německo, Nizozemí, Portugalska, Rakouska, Řecko, Španělska, Švédsko a Velké Británie*. Vyd. 2. Praha: Linde, 2004. Ústava Republiky Finsko, s. 81-111. ISBN 80-7201-466-8.

LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. 436 s. ISBN 0-8018-4639-0.

NOVÁK, Miroslav. *Systémy politických stran: úvod do jejich srovnávacího studia*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství, 1997. 275 s. ISBN 80-85850-22-2.

NOVÁK, Miroslav; BRUNCLÍK, Miloš (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Vyd. 1. Praha: Dokořán, 2008. 399 s. ISBN 978-80-7363-179-6.

NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš a kol. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004. 485 s. ISBN 80-86473-88-0.

POGUNTKE, Thomas; WEBB, Paul (eds.). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. 1st pub. in pbk. Oxford: Oxford University Press, 2007. 361 s. ISBN 978-0-19-921849-3.

SAKSLIN, Maija (ed.). *The Finnish Constitution in Transition*. Helsinki: Hermes-Myynti Oy, 1991. 131 s. ISBN 952-90-3229-3.

SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001. 238 s. ISBN 80-85850-94-X.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. 1st ed. Cambridge [England]: Cambridge University Press, 1992. 316 s. ISBN 0-521-42990-0.

SUNDBERG, Jan; BERGLUND, Sten (eds.). *Finnish Democracy*. Helsinki: The Finnish Political Science Association, 1990. 179 s. ISBN 952-90-1354-X.

ŠUŠLÍKOVÁ, Lada a kol.. *Vládní modely a koaliční chování ve vybraných systémech: případové studie na státní a regionální úrovni - Maďarsko, Polsko, Indie, Ticino, Lotyšsko, Hesensko, Finsko*. Vyd. 1. Praha: Universita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, 2009. 313 s. ISBN 978-80-254-5857-0.

UOTILA, Jaakko. *The Finnish Legal System*. 2nd, completely rev. ed. Helsinki: Finnish Lawyers Pub. Co., 1985. 254 s. ISBN 9516402445.

WIBERG, Matti (ed.). *Parliamentary Control in the Nordic Countries : Forms of Questioning and Behavioural Trends*. Helsinki: Finnish Political Science Association, 1994. 364 s. ISBN 951-96131-7-X.

Články

AHO, Esko. The President and Government in Finland. In IMMONEN, Keijo; NEVAKIVI, Jukka. *Pitkä linja: Mauno Koivisto, valtiomies ja vaikuttaja*. Helsinki: Kirjayhtymä, 1993. s. 91-98. ISBN 951-26-3875-4.

ANCKAR, Dag. Finland: Dualism and Consensual Rule. In DAMGAARD, Erik. *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Oslo: Scandinavian University Press, 1992. s. 151-190. ISBN 82-00-21510-5.

ARTER, David. Finland. In ELGIE, Robert (ed.). *Semi-presidentialism in Europe*. 1st pub. Oxford: Oxford University Press, 1999. s. 48-66. ISBN 0-19-829386-0.

ARTER, David. From a Contingent Party System to Party System Convergence?: Mapping Party System Change in Postwar Finland. *Scandinavian Political Studies*. 2009, vol. 32, no. 2, s. 221-239. ISSN 0080-6757.

BAHRO, Horst; BAYERLEIN, Bernhard H.; VESER, Ernst. Duverger's concept: Semi-presidential government revisited. *European Journal of Political Research*. 1998, vol. 34, no. 6, s. 201-224. ISSN 0304-4130.

DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra; KUNC, Jiří. Základní témata komparativních analýz. In DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra a kol.. *Komparace politických systémů I.* 4., přeprac. vyd. Praha: Oeconomica, 2005. s. 37-64. ISBN 80-245-0964-4.

DUVERGER, Maurice. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research*. 1980, vol. 8, no. 2, s. 165-187. ISSN 0304-4130.

ELGIE, Robert. The Politics of Semi-Presidentialism. In ELGIE, Robert (ed.). *Semi-presidentialism in Europe*. 1st pub. Oxford: Oxford University Press, 1999 a. s. 1-21. ISBN 0-19-829386-0.

FORSBERG, Tuomas. One Foreign Policy or Two?: Finland's New Constitution and European Policies of Tarja Halonen and Paavo Lipponen. *Northern Dimensions, Yearbook 2001*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2000, s. 3-11.

HIDÉN, Mikael. The Constitution. In UOTILA, Jaakko (ed.). *The Finnish Legal System*. 2nd, completely rev. ed. Helsinki: Finnish Lawyers Pub. Co., 1985. s. 39-59. ISBN 9516402445.

KALELA, Jaakko. Mauno Koivisto and the Framework of Foreign Policy in the Nineties. In IMMONEN, Keijo; NEVAKIVI, Jukka. *Pitkä linja: Mauno Koivisto, valtiomies ja vaikuttaja*. Helsinki: Kirjayhtymä, 1993. s. 254-289. ISBN 951-26-3875-4.

KULOVESI, Kati. International Relations in the New "Constitution of Finland". *Nordic Journal of International Law*. 2000, vol. 69, no. 4, s. 513-522. ISSN 0902-7351.

LEBEDA, Tomáš. Stručný přehled volebních systémů. In NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš a kol. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004. s. 19-43. ISBN 80-86473-88-0.

MATTILA, Mikko. From Qualified Majority to Simple Majority: The Effects of the 1992 Change in the Finnish Constitution. *Scandinavian Political Studies*. 1997, vol. 20, no. 4, s. 331-345. ISSN 0080-6757.

NOUSIAINEN, Jaako. From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland. *Scandinavian Political Studies*. 2001, vol. 24, no. 2, s. 95-109. ISSN 0080-6757.

PALOHEIMO, Heikki. Finland: Let the Force Be with the Leader - But Who Is the Leader?. In POGUNTKE, Thomas; WEBB, Paul (eds.). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. 1st pub. in pbk. Oxford: Oxford University Press, 2007. s. 246-268. ISBN 978-0-19-921849-3.

PALOHEIMO, Heikki. The Rising Power of the Prime Minister in Finland. *Scandinavian Political Studies*. 2003, vol. 26, no. 3, s. 219-243. ISSN 0080-6757.

PESONEN, Pertti. The First Direct Election of Finland. *Scandinavian Political Studies*. 1994, vol. 17, no. 3, s. 259-272. ISSN 0080-6757.

POHJOLAINEN, Teuvo. The Sovereignty of the Democratic Legislature: A Finnish Perspective. In SAKSLIN, Maija. *The Finnish Constitution in Transition*. Helsinki: Hermes-Myynti Oy, 1991. s. 17-30. ISBN 952-90-3229-3.

RAUNIO, Tapio. The Changing Finnish Democracy: Stronger Parliamentary Accountability, Coalescing Political Parties and Weaker External Constraints. *Scandinavian Political Studies*. 2004, vol. 27, no. 2, s. 133-152. ISSN 0080-6757.

SUNDBERG, Jan. Finland. *European Journal of Political Research*. 2002, vol. 41, no. 7/8, s. 952-954. ISSN 0304-4130.

VORLOVÁ, Kateřina. Vládní modely a koaliční chování ve Finsku 1917-2009. In ŠUŠLÍKOVÁ, Lada. *Vládní modely a koaliční chování ve vybraných systémech: Případové studie na státní a regionální úrovni – Maďarsko, Polsko, Indie, Ticino, Lotyšsko, Hesensko, Finsko*. Vyd. 1. Praha: Universita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, 2009. s. 261-293. ISBN 978-80-254-5857-0.

WAHLBÄCK, Krister. Mauno Koivisto as President: A View from Abroad. In IMMONEN, Keijo; NEVAKIVI, Jukka. *Pitkä linja: Mauno Koivisto, valtiomies ja vaikuttaja*. Helsinki: Kirjayhtymä, 1993. s. 345-386. ISBN 951-26-3875-4.

WIBERG, Matti. To Keep the Government on Its Toes. Behavioural Trends in Parliamentary Questioning in Finland 1945-1990. In WIBERG, Matti (ed.). *Parliamentary Control in the Nordic Countries: Forms of Questioning and Behavioural Trends*. Helsinki: Finnish Political Science Association, 1994 a. s. 103-200. ISBN 951-96131-7-X.

Internetové zdroje

(datum poslední aktualizace: 10. května 2010)

Asociace generálních sekretářů parlamentů (*Association of Secretaries General of Parliaments*): <<http://www.asgp.info/en/home>>

Banka Finska (*Suomen Pankki*): <<http://www.bof.fi/en/index.htm>>

Bibliografický kaleidoskop (*Bibliografiakeskus*):
<<http://www.kansallisbiografia.fi/english/>>

Databáze legislativních aktů Finska (*Valtion säädöstietospankki*):
<<http://www.finlex.fi/>>

EUROPA – oficiální webová stránka Evropské unie (*EUROPA – The official website of the European Union*): <http://europa.eu/index_en.htm>

Finská rozhlasová a televizní společnost (*Yleisradio Oy*): <<http://www.yle.fi/>>

Mezinárodní vydání deníku *Helsingin Sanomat* (*Helsingin Sanomat – International Edition*): <<http://www.hs.fi/english/>>

Ministerstvo spravedlnosti Finské republiky (*Oikeusministeriö*): <<http://www.om.fi/>>

Oficiální server o Finsku vedený Ministerstvem zahraničních věcí (*This is Finland*):
<<http://finland.fi/public/>>

Parlament Finské republiky (*Eduskunta*): <<http://www.eduskunta.fi/>>

Pokračovací válka (*Jatkosota*): <<http://www.rajajoki.com>>

Úřad prezidenta Finské republiky (*Suomen tasavallan presidentti*):
<<http://www.president.fi/>>

Úřad statistiky Finské republiky (*Tilastokeskus*): <http://stat.fi/index_en.html>

Úřad vlády Finské republiky (*Valtioneuvosto*): <<http://www.vn.fi/>>

Volby ve Finsku (*Vaalit*): <<http://www.vaalit.fi/14173.htm>>

Seznam příloh

Příloha č. 1: Duvergerova transformační mřížka (tabulka)

**Příloha č. 2: Pravomoci parlamentu, vlády a prezidenta podle Ústavy Finska
(tabulka)**

Příloha č. 3: Prezidenti Finské republiky (tabulka)

Příloha č. 4: Finské vlády 1982-2009 (tabulka)

Příloha č. 5: Seznam zkratk politických stran použitých v textu

Přílohy

Příloha č. 1: Duvergerova transformační mřížka

Vztah mezi prezidentem a parlamentní většinou		Prezident			
		Vůdce parlamentní většiny	V opozice	Člen parlamentní většiny	Neutrální
Parlamentní většina	Monolitická	Absolutní monarcha (1)	Kontrolor (5)	Symbol (9)	Kontrolor (13)
	Koalice s dominantní stranou	Limitovaný monarcha (2)	Kontrolor (6)	Symbol (10)	Kontrolor (14)
	Vyvážená koalice	Diarcha (3)	Kontrolor (7)	Symbol (11)	Kontrolor (15)
Kvazivětšina		Limitovaný monarcha (4)	Kontrolor (8)	Symbol (12)	Kontrolor (16)
Absence většiny		X	X	X	Diarcha (17)

X = Logicky neuskutečnitelná situace

Zdroj: Duverger 1980: 186

Příloha č. 2: Pravomoci parlamentu, vlády a prezidenta podle Ústavy Finska

Pravomoc	Rozdělení moci podle ústavy		
	Původní ústava, 1919-1980	Původní ústava, konec 90. let	Nová ústava, od roku 2000
Hlavní moc v exekutivním rozhodovacím procesu	Prezident	Prezident	Vláda
Jmenování vlády	V samostatné kompetenci prezidenta	Prezident, po konzultaci s parlamentními frakcemi	Parlament; čistě formální role prezidenta
Demise vlády	Parlament, premiér nebo prezident nepřímo rozpuštěním parlamentu	Parlament nebo premiér	Parlament nebo premiér
Rozpuštění parlamentu a svolání předčasných voleb	Prezident	Prezident na návrh premiéra	Prezident na návrh premiéra
Vládní návrhy zákonů	Prezident může změnit vládní návrh zákona	Prezident může změnit vládní návrh zákona	Prezidentova možnost změnit vládní návrh zákona je z větší části eliminována
Zákonodárství: právo veta	Prezident může odložit na první zasedání parlamentu po dalších parlamentních volbách	Prezident může odložit na příští zasedání	Parlament může okamžitě zlomit prezidentské veto
Zákonodárství: výnosy	Prezident a vláda	Prezident a vláda	Vláda
Vedení zahraniční politiky	Prezident	Prezident	Prezident v součinnosti s parlamentem
Vedení zahraniční politiky: záležitosti EU	-	Vláda	Vláda
Vrchní velitelství ozbrojených sil	Prezident	Prezident	Prezident
Jmenování nejvyšších státních úředníků	Prezident jmenuje poměrně značnou část nejvyšších státních úředníků; další státní úředníky jmenuje vláda nebo ministerstva	Snížení počtu nejvyšších státních úředníků jmenovaných prezidentem	Prezident jmenuje pouze velmi omezenou skupinu nejvyšších státních úředníků

Zdroj: Paloheimo 2003: 225

Příloha č. 3: Prezidenti Finské republiky

Prezident	Politická strana	Funkční období
Ståhlberg, Kaarlo Juho	ED	1919-1925
Relander, Lauri Kristian	ML	1925-1931
Svinhufvud, Pehr Edvind	Kok.	1931-1937
Kallio, Kyösti	ML	1937-1940
Ryti, Risto Heikki	ED	1940-1944
Mannerheim, Carl Gustaf Emil	-	1944-1946
Paasikivi, Juho Kusti	Kok.	1946-1956
Kekkonen, Urho Kaleva	ML/Kesk.	1956-1981
Koivisto, Mauno Henrik	SDP	1982-1994
Ahtisaari, Martti Oiva Kalevi	SDP	1994-2000
Halonen, Tarja Kaarina	SDP	2000-

Zdroj: <<http://www.president.fi/>>

Příloha č. 4: Finské vlády 1982-2009

Premiér (Politická strana)	Funkční období	Počet dní	Složení vlády
Sorsa III (SDP)	19.2.1982–6.5.1983	441	SDP, Kesk., RKP, SKDL
Sorsa IV (SDP)	6.5.1983–30.4.1987	1 455	SDP, Kesk., RKP, SMP
Holkeri (Kok.)	30.4.1987–26.4.1991	1 458	Kok., SDP, RKP, SMP
Aho (Kesk.)	26.4.1991–13.4.1995	1 449	Kesk., Kok., RKP, KD
Lipponen I (SDP)	13.4.1995–15.4.1999	1 464	SDP, Kok., RKP, Vas., Vihr.
Lipponen II (SDP)	15.4.1999–17.4.2003	1 464	SDP, Kok., RKP, Vas., Vihr.
Jääteemäki(Kesk.)	17.4.2003–24.6.2003	69	Kesk., SDP, RKP
Vanhanen I (Kesk.)	24.6.2003–19.4.2007	1 395	Kesk., SDP, RKP
Vanhanen II (Kesk.)	19.4.2007–...	-	Kesk., Kok., Vihr., RKP

KD = Finští křesťanští demokraté (*Suomen Kristillisdemokraatit*); **Kesk.** = Finská strana středu (*Suomen Keskusta*); **Kok.** = Strana národního sjednocení (*Kansallinen Kokoomus*); **RKP** = Švédská lidová strana (*Ruotsalainen kansanpuolue*); **SDP** = Finská strana sociálně demokratická (*Suomen Sosialidemokraattinen Puolue*); **SKDL** = Demokratický svaz finského lidu (*Suomen Kansan Demokraattinen Liitto*); **SMP** = Finská rolnická strana (*Suomen Maaseudun Puolue*); **Vas.** = Levá aliance (*Vasemmistoliitto*); **Vihr.** = Zelená unie (*Vihreä Liitto*)

Zdroje: Jussila, Hentilä, Neväkivi 1999: 366; <<http://www.vn.fi/>>; <<http://www.stat.fi/>>

Příloha č. 5: Seznam zkratk politikých stran použitých v textu

KD – Finští křesťanští demokraté (*Suomen Kristillisdemokraatit*)

Kesk. – Finská strana středu (*Suomen Keskusta*)

Kok. – Strana národního sjednocení (*Kansallinen Kokoomus*)

SDP – Finská sociálně demokratická strana (*Suomen Sosialidemokraattinen Puolue*)

SMP – Finská rolnická strana (*Suomen Maaseudun Puolue*)

Vas. – Levá aliance (*Vasemmistoliitto*)

Vihr. – Zelená unie (*Vihreä Liitto*)

Univerzita Karlova v Praze

Fakulta sociálních věd

Institut politologických studií

Teze diplomové práce

Téma:

**PROMĚNA VZTAHU EXEKUTIVY A LEGISLATIVY VE FINSKU
PO ROCE 1982**

Autor: Bc. Kateřina Vorlová, 2. ročník

Konzultant: Doc. PhDr. Blanka Říchová, CSc.

V Praze dne 18. května 2009

Cíl a popis práce

Cílem této diplomové práce je analyzovat současný finský politický systém, jehož klasifikace se stále z pohledu středoevropské politologie jeví jako problematická. Nejprve se budu zabývat rozdíly mezi poloprezidentským a parlamentním režimem. Pro tento účel využiji typologii Maurice Duvergera, Giovanni Sartoriho a dvojice Matthewa S. Shugarta a Johna M. Careyho. Následně srovnám ústavy z let 1919 a 1999 včetně dodatků a dalších zákonů s nimi spojených (zejm. volební zákon). Nakonec se zaměřím na faktický vývoj vztahu exekutivy a legislativy od roku 1982 do současnosti.

Poloha Finska mezi dvěma historickými mocnostmi – Švédskem a Ruskem – dlouhá staletí předurčovala jeho závislé postavení. Po roce 1809 přešla držba finského území ze švédského krále na ruského cara. Udělení autonomního statutu velkoknížectví se v kontextu dalšího vývoje ukázalo jako klíčové. V roce 1906 bylo dosavadní finské stavovské shromáždění přeměněno na dvousetčlenný parlament, volený na tři roky. Aktivní volební právo bylo přiznáno všem občanům starším 24 let, čímž se Finsko stalo první evropskou zemí, která udělila volební právo ženám. Na politickou nestabilitu v Rusku, vyvolanou tzv. Říjnovou revolucí, reagovali finské politické elity 6. prosince 1917 vyhlášením nezávislosti.

V roce 1919 byla přijata ústava, zakotvující silné postavení prezidenta jak v domácí, tak zejména v zahraniční politice. Prezident disponoval svrchovanou exekutivní a částečnou legislativní mocí. Podle uvážení mohl jmenovat premiéra a členy vlády; obdobné pravidlo platilo v případě odvolání vlády. Prezident sdílel s parlamentem zákonodárnou iniciativu, měl právo podle uvážení rozpouštět parlament, vetovat či zdržovat zákon. Jedním z důsledků tohoto rozložení sil byla nízká životnost vládních koalic a relativně velký počet menšinových vlád.

Nejvýrazněji využil nabytých pravomocí prezident Urho Kaleva Kekkonen. V průběhu dvaceti šesti let, během nichž zastával prezidentský úřad, vzniklo dvacet dva vlád. Některé z nich byly Kekkonenem doslova vynuceny. Také v zahraničně politické oblasti se prezident ukázal jako silný hráč, obratně manévrující v prostoru sovětské mocenské politiky, která ostražitě sledovala politické dění ve Finsku. Za své jednání byl západními státy opakovaně obviňován z tzv. finlandizace.

V prezidentských volbách v roce 1982 Kekkonen ze zdravotních důvodů nekandidoval. Jeho nástupcem se stal Mauno Koivisto. Už během jeho prvního volebního období došlo k výraznému posunu od „autokratického“ k „demokratickému“ stylu vládnutí, převahu v exekutivě postupně získávala vláda. Nejviditelnější změnou byla stabilizace a prodloužení životnosti vlád.

V roce 1994 se ve Finsku konaly první přímé prezidentské volby, z jejichž druhého kola vítězně vzešel Martti Ahtisaari. Mocensko-politické změny z předcházejícího období byly zakotveny v nové ústavě z 11. června 1999 (s účinností od 1. března 2000). Prezident nadále nedisponuje výlučnou exekutivní mocí, ale sdílí ji s vládou, která je hlavním předkladatelem návrhů zákonů. Prezident jmenuje ministerského předsedu nikoli podle vlastního uvážení, ale na základě rozhodnutí parlamentu, který premiéra volí. Výrazné oslabení prezidentských pravomocí ve vztahu k legislativě je dále možnost uplatnění pouze suspenzivního veta a právo rozpustit parlament výhradně po konzultaci s premiérem a představiteli parlamentních stran.

Od nástupu první ženy – Tarji Halonen – do úřadu prezidenta v roce 2000 se pozice hlavy státu ustálila, avšak lze zaznamenat určité tendence dalšího omezování prezidentských pravomocí.

Metoda

Vzhledem k charakteru této diplomové práce převažuje diachronní přístup komparativní analýzy. Předmětem komparace jsou vztahy mezi výkonnou a zákonodárnou mocí ve Finsku, cílem pak klasifikace finského politického systému. Kritéria komparace představuje srovnání obou ústav (horizontální rovina) a srovnání legislativního rámce s praktickým fungováním systému (vertikální rovina). Komparace v horizontální rovině se týká zejména let 1919 a 1999. Vertikální komparace je vymezena obdobím 1956-2009, s důrazem na vývoj od roku 1982.

Zhodnocení literatury

Problematika poloprezidentských a parlamentních režimů je v zahraniční literatuře celkem dobře zpracována. Vedle zmíněných typologií existují také jejich doplnění a rozšíření, zpracované jinými autory (např. Metcalf). Na FSV UK se tomuto tématu v magisterském programu věnuje kurz Poloprezidentské režimy v postkomunistické Evropě. Obě ústavy jsou dostupné také v české jazykové mutaci, a to v knize *Ústavy států Evropské unie a Ústavy států Evropské unie. Díl první*, vydané dvojicí Klokočka-Wágnerová v roce 1997, resp. 2004. Většinu dodatků a dalších zákonů, rozšiřujících a zpřesňujících ústavu, lze najít v angličtině a finštině na internetu. Ve třetí části práce využívám zejména anglické a finské elektronické zdroje (např. www.vn.fi, www.eduskuta.fi, www.president.fi). Pro období do roku 1999 čerpám z periodické i neperiodické literatury (Scandinavian Political Studies a dále např. Häikiö, Sundberg a Berglund, Hejkalová), pro období po roce 1999 především z periodické literatury (Scandinavian Political Studies).

Členění práce

Úvod: představení tématu, stanovení hypotézy, metodologie, zhodnocení literatury

Část první: teoretická východiska – srovnání poloprezidentského a parlamentního režimu podle M. Duvergera, G. Sartoriho a M. S. Shugarta a J. M. Careye

Část druhá: právní východiska – vzájemné postavení exekutivy a legislativy, zakotvené ve finské ústavě z roku 1919, resp. 1999 (včetně dodatků)

Část třetí: fungování politického systému – historický exkurz (éra prezidenta U. K. Kekkonena 1956-1982), faktický vztah exekutivy a legislativy v době úřadování posledních tří prezidentů – M. Koivista v období 1982-1994 (postupný přesun moci uvnitř exekutivy), M. Ahtisaariho v období 1994-2000 (vliv přijetí nové ústavy) a T. Halonen od roku 2000 (ustálení systému, oslabování pozice prezidenta)

Závěr: zhodnocení a klasifikace finského politického systému

Literatura

Neperiodická

Häikiö, M.. *A Brief History of Modern Finland*. Lahti: University of Helsinki, 1992.

Häikiö, M.. *A Brief History of Modern Finland. Appendix*. Lahti: University of Helsinki, 1996.

Hejkalová, M.. *Finsko*. Praha: Libri, 2003.

Juttikala, E.. *Dějiny Finska*. Praha: Lidové noviny, 2001.

Klokočka, V., Wagnerová, E.. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, 1997.

Klokočka, V., Wagnerová, E.. *Ústavy států Evropské unie. Díl první*. Praha: Linde, 2004.

Sartori, G.. *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001.

Shugart, M. S., Carey, J. M.. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge : Cambridge University Press, 1997.

Sundberg, J., Berglund, S. (eds.). *Finnish Democracy*. Helsinki: Finnish Political Science Association, 1990.

Wiberg, M. (ed.). *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends*. Helsinki: Finnish Political Science Association, 1994.

Periodická

Arter, D.. From a Contingent Party System to Party System Convergence? Mapping Party System Change in Postwar Finland. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 32, No. 2, 2009, pp 221-239.

Duverger, M.. A New Political System Model: Semi-presidential Government. *European Journal of Political Research*. Vol. 8, No. 2, 1980, pp 165-187.

Isaksson, G.-E., Akademi, Å.. Party Behaviour in the Finnish Parliament. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 17, No. 2, 1994, pp 91-107.

Jungar, A.-C.. A Case of a Surplus Majority Government. The Finnish Rainbow Coalition. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 25, No. 1, 2002, pp 57-83.

Mattila, M.. From Qualified Majority to Simple Majority: The Effects of the 1992 Change in the Finnish Constitution. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 20, No. 4, 1997, pp 331-345.

Mattila, M., Raunio, T.. Government Formation in the Nordic Countries: The Electoral Connection. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 25, No. 3, 2002, pp 259-280.

Metcalf, L. K.. Measuring Presidential Power. *Comparative Political Studies*. Vol. 33, No. 5, 2000, pp 660-685.

Nousiainen, J.. From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 24, No. 2, 2001, pp 95-109.

Paloheimo, H.. The Rising Power of the Prime Minister in Finland. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 26, No. 3, 2003, pp 219-243.

Personen, P.. The First Direct Election of Finland's President. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 17, No. 3, 1994, pp 259-272.

Raunio, T.. The Changing Finnish Democracy: Stronger Parliamentary Accountability, Coalescing Political Parties and Weaker External Constraints. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 27, No. 2, 2004, pp 133-152.

Elektronické zdroje

<http://www.eduskunta.fi>

<http://finland.fi>

<http://www.finlex.fi>

<http://www.keskusta.fi>

<http://www.kokoomus.fi>

<http://www.kristillisdemokraatit.fi>

<http://www.om.fi/>

<http://www.perussuomalaiset.fi>

<http://www.president.fi>

<http://www.sdp.fi>

<http://www.stat.fi>

<http://www.vasemmistoliitto.fi>

<http://www.vihreat.fi>

<http://www.vn.fi>