

# Opoziční smlouvy „za kopečky“ I.: Byl pakt ČSSD a ODS z let 1998–2002 demokratickou deviací?<sup>1</sup>

Lubomír Kopeček<sup>2</sup>

Tento text byl zpracován v rámci projektu „Období opoziční smlouvy: Kontext, struktura a dopady na českou politiku“ (P408/11/0790), podpořeného Grantovou agenturou České republiky.

**Abstract:** *Opposition Agreements Outside the Czech Republic I.: Was the Social Democratic Party and Civic Democratic Party Pact from 1998 to 2002 a Democratic Deviation?*

*After the 1998 general elections to the Chamber of Deputies of the Czech Republic, the largest party, the Social Democratic Party (ČSSD), formed a minority government. The origin and existence of this government was enabled by an agreement with the second largest formation, the Civic Democratic Party (ODS). What was then known as the Opposition Agreement became the subject of considerable debate. The paper analyses the Opposition Agreement in comparison with other minority governments with external support, be they governments formed on the basis of ad hoc agreements or complex ones. The text looks in detail at government practice in Denmark, Sweden, New Zealand, and Italy at the time of the Historic Compromise; this is then used as a context for outlining the specifics of the Czech case. The paper highlights not only the Opposition Agreement between the Social Democrats and the Civic Democratic Party and the later Toleration Patent, which even deepened the cooperation between these two parties, but also the frequent ad hoc legislative coalitions which the minority government was able to form. An additional aim of the paper is to outline foreign analogies to the potential future single-party minority government of the Czech Social Democrats supported by the Communists. Because of its considerable length, the text is divided into two parts; the first part is printed in this volume.*

**Keywords:** *minority governments, support party, Opposition Agreement, Czech Republic, Denmark, Sweden, New Zealand, Italy.*

## 1. Úvod

Jednou z nejdiskutovanějších záležitostí české polistopadové politiky je Opoziční smlouva. Tento pakt umožnil vítězi voleb roku 1998 sociální demokracii čtyři roky vládnout, výměnou za což získala druhá strana ve volbách ODS politické koncese. Většina českých intelektuálů vnímala – a je možné říci, že stále vnímá – Opoziční smlouvu jako synonymum odpudivého uspořádání deformujícího demokracii. V odborné produkci se v tomto ohledu stala známou teze Michala Klímy o „skryté tiché velké koalici“. Klíma Opoziční smlouvu považuje za nestandardní partnerství, kdy se fakticky jednalo o velkou koalici a „zcela mocensky účelové spojení“. [...] Celá smluvní spolupráce a samotná dohoda byly vedeny úsilím zamaskovat své úmysly a skutečný stav věci“ (Klíma 1999: 174 a 175). V ještě vyhraněnější podobě se toto vnímání Opoziční smlouvy objevuje v politické publicistice. Například Jiří Pehe hovoří o „amorálním mocenském handlu“ a „jakémsi tunelování demokracie“ založeném na „mimoparlamentním mechanismu

<sup>1</sup> První verze textu byla prezentována na V. kongresu České společnosti pro politické vědy v Hradci Králové v září 2012. Rád bych poděkoval Vítu Hlouškovi za ochotu komentovat tento text a stejně tak jsem vděčný za připomínky obou anonymních oponentů.

<sup>2</sup> Katedra politologie, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita. Joštova 10, 60200 Brno, Česká republika / Czech Republic. Kontakt: kopecek@fss.muni.cz

rozhodování o důležitých věcech“ a „dohodě mezi dvěma autoritativními vůdci“ (Pehe 1999 a 2010: 118). Podle Erika Taberyho, autora knihy „Vládneme, nerušit“ věnující se období let 1998 až 2002, pak šlo o vybočení z „klasické formy demokracie“ a „dohoda přinesla do Česka něco naprosto nečekaného a ve světě nevyzkoušeného – vládu kabinetu, který nemusí parlamentu skládat všechny účty.“ (Tabery 2006: 9).

V odborné debatě se vyskytly i jiné názory, které ale v převládajícím veřejném vnímání Opoziční smlouvy nenarušily její dominující, jednoznačně negativní image. Například Petr Fiala spolu s Františkem Mikšem upozorňovali na význam vstupní konfigurace předcházející Opoziční smlouvě, zejména na rozpad koaliční vlády vedené ODS na konci roku 1997 a rozkol v největší straně koalice, které předurčily logiku chování politických aktérů. Fiala a Mikš přitom považovali za pozitivní myšlenku institucionálních reforem politického režimu a především úpravy volebního systému předpokládané oběma velkými stranami. Ani tito dva autoři ale nezpochybňovali některé negativní efekty smlouvy a zvláště vyčerpání jejího smyslu poté, co se ukázaly institucionální změny politického systému neprůchodné (Fiala 1998, Fiala – Mikš 1999 a Fiala – Mikš 2006). Velmi podobně argumentoval Miroslav Novák (1999), když odkazoval na problémy při vytváření většinových vlád a potřebu radikální reformy volebního systému.

Diskuse nad Opoziční smlouvou se čas od času stále oživuje – naposledy při prezidentské volbě v lednu 2013, ve které uspěl Miloš Zeman, tehdejší premiér a předseda sociální demokracie. Polemika o Zemanově roli v tomto období byla jedním z nejviditelnějších momentů prezidentské kampaně. Je ale překvapivé, že česká odborná diskuse dodnes téměř pomíjí jeden z významných aspektů, a to zahraniční zkušenosti s uspořádáními, která by se mohla více či méně podobat tomu českému z let 1998–2002. Dost ojedinělou výjimkou je v tomto ohledu Václav Žák (2009), který poukazuje, bohužel bez podrobnější analýzy, na možnou analogii paktu ČSSD a ODS s dánskou praxí menšinových vlád. Právě chybějící širší srovnávací perspektivu v české debatě zmiňoval už krátce po konci doby Opoziční smlouvy americký politolog Andrew Roberts, autor zajímavé studie o tomto paktu. Podle Robertse (2003: 1274) většina českých komentátorů přeceňovala unikátnost české situace, a i proto ji nálepkovala jako nestandardní. Názor o možnosti posuzovat Opoziční smlouvu v širším srovnávacím rámci sdílí vícero zahraničních autorů, zmínit lze například Tima Bala a Torbjörna Bergmana, kteří ji uvádějí mezi případy menšinových vlád s opoziční podporou (Bale, Bergman 2006: 424).

Je dále dobré vzít v úvahu možnou aktualizaci debaty o Opoziční smlouvě v souvislosti s předčasnými volbami do Poslanecké sněmovny v říjnu 2013. V době finalizace tohoto textu krátce před těmito volbami převažovala ve vedení volebního favorita – sociální demokracie – preference jednobarevné menšinové vlády, pokud nebude možné vytvořit středolevou většinovou koalici. Zajištění prosazení menšinové vlády ve sněmovně a fungování během volebního období proto bude vyžadovat nějakou formu dohody či dohod s částí opozice. Nejčastěji jsou jako možný podporující či tolerující partner vlády ČSSD zmiňováni komunisté. Nastoluje to potenciální perspektivu uspořádání, které se podle mého názoru svým *základním principem* – dohodou vlády s částí opozice – neliší od Opoziční smlouvy.

Hlavní záměr tohoto článku lze shrnout do otázky, *zda a případně čím bylo zvláštní vládní uspořádání Opoziční smlouvy?* Odpověď na tuto otázku se opírá o srovnávací rámec zahraničních případů menšinových vlád s vnější podporou. Sledována bude především podoba, komplexnost a trvalost vztahu menšinové vlády a opozice. Dalším záměrem je nabídnutí pohledu na zahraniční uspořádání, která by se mohla podobat případné budoucí spolupráci sociálnědemokratické vlády s komunisty či s nějakou jinou stranou.

Následující text je z důvodů velkého rozsahu rozdělen na dvě části, přičemž druhá část vyjde v příštím čísle Středoevropských politických studií. V článku v tomto čísle je nejprve nastíněno pojmání menšinových vlád v politické vědě s důrazem na jejich vnější podporu. Poté následuje hloubková kvalitativně zaměřená analýza vybraných případů v západní Evropě i mimo ni.<sup>3</sup> V příštím čísle časopisu je pak na tomto základě diskutována česká Opoziční smlouva, a to včetně připomenutí klíčových prvků tohoto uspořádání. Pro odlišení české Opoziční smlouvy od zahraničních případů bude psán tento výraz s velkým písmenem. Stejně tak bude kvůli symetrii využito velkého písmena u Tolerančního patentu, série dohod ČSSD a ODS prohlubujících Opoziční smlouvu.

## 2. Menšinové vlády a jejich vnější podpora

Kaare Strøm v knize *Minority Government and Majority Rule* upozorňuje, že menšinové vlády narušují na první pohled samozřejmé očekávání, že vládní a parlamentní koalice jsou identické. I proto byl tento typ vlád v rámci politické vědy dlouho nahlížen jako deviace či nešťastný odklon od zdravějších a stabilnějších kabinetů s parlamentní většinou (Herman, Pope 1973). Strøm ale začal razit alternativní pojetí založené na tezi, že menšinové vlády nejsou *jako kategorie* anomálií, ale jedná se o výsledek racionálního jednání stranických lídrů v určitých strukturálních podmínkách. Na základě empirických dat Strøm konstatuje, že menšinové vlády bývají sice méně trvalé než většinové vlády, ale nedá se obecně říci, že by byly při prosazování své agendy neúspěšné a vládní strana (či strany) na toto uspořádání voličsky doplácela (Strøm 1990: 237–238). Strømův přístup sice není přijímán bez výhrad, nicméně řada politologů jej začala považovat nikoliv za alternativní, ale za *klasické chápání menšinových vlád* (srov. Bergman 1995, Green-Pedersen 2001).

Jak ukazují dlouhodobé srovnávací výzkumy pro západní Evropu, menšinové vlády netvoří regionálně omezený fenomén, i když ve Skandinávii, konkrétně v Dánsku, Norsku a Švédsku, jsou převažujícím typem vlád, v případě první zmíněné země dokonce naprosto dominujícím. (Není náhodou, že Strøm, politolog působící dlouhodobě ve Spojených státech, je norského původu.) Výraznou většinu tvoří menšinové vlády i ve Španělsku od obnovení demokracie v sedmdesátých letech a v druhé polovině minulého století byly časté také v Irsku nebo v Itálii. Případy, i když ojedinělé, menšinových vlád se ale najdou i v Rakousku či Velké Británii. Celkově jsou menšinové vlády v západoevropských podmínkách v průměru téměř stejně časté jako „nejpřirozenější“ vládní varianta – minimální vítězné koalice, tedy kabinetů nejmenších koalic nutných k dosažení většiny v parlamentu (Laver, Schofield 1998: 72–81, Mitchell, Nyblade 2008: 205–210).

Samozřejmě, někdy opravdu jsou menšinové kabinetů prchavý fenomén a spíše se dá hovořit o *epizodických situacích* než o plnohodnotných vládách. Dobrým příkladem je Německo, kde se

<sup>3</sup> Kvalitativně pojatý srovnávací přístup se jeví vhodnější než využití rovněž se nabízejících kvantitativních analytických kritérií, jako jsou jednobarevný či koaliční status menšinové vlády, její podpora (jednou nebo vícero stranami), míra detailnosti dohody, záležitosti, které dohoda řeší, její forma (písemná, ústní, veřejná, neveřejná), časové vymezení atd. Nespornou výhodou kvantitativního přístupu by sice byla možnost přehledně schematicky nastínit různé typy menšinových vládních uspořádání s vnější podporou, avšak důsledkem tohoto přístupu by bylo i pomínutí velmi podstatných kontextuálních záležitostí, které jsou pro pochopení vzniku, fungování či případně reprodukování konkrétního menšinového uspořádání vždy velmi důležité. V úvahu je třeba vzít i určitá datová omezení, kdy je u některých vlád, zvláště při velkém časovém odstupu, který od jejich působení uplynul, velmi obtížné, či dokonce nemožné dohledat podrobnosti týkající se přesného obsahu uzavírané dohody. Konečně je nutné zmínit proměnlivost a vývojový charakter některých menšinových uspořádání, která se „kvantifikačnímu zjednodušení“ dost vzpírají.

podobné situace vyskytovaly opakovaně. Poprvé se tak stalo na konci roku 1962, kdy ministři liberálů, menší vládní strany, odešli z kabinetu. Motivací byla snaha vynutit si konec křesťanskodemokratického kancléře Konrada Adenauera a novou koalici smlouvu. Rychle se jim to podařilo, v důsledku čehož tato Adenauerova menšinová vláda, fakticky dosavadní kabinet bez liberálů, trvala pouze 24 dní.<sup>4</sup>

Strøm upozorňuje na zdánlivě banální, leč i v kontextu popsaných příkladů zásadní fakt, že každá menšinová vláda potřebuje nějakou vnější podporu. Vzhledem k tomu, že kontroluje menšinu hlasů v parlamentu, musí získávat hlasy od jiných stran, a to jak k dosažení či zajištění vůbec možnosti vládnout, tak k prosazování své legislativní agendy. Velmi důležité přitom je, že vnější podpora části opozice může zajistit menšinové vládě díky podpoře fakticky většinové postavení.<sup>5</sup> Strøm definuje poměrně náročně kritéria toho, co označuje za vnější podporu (*external support*) vlády. Vnějšíkově podporované jsou kabinety, jejichž podpora (1) byla vyjednána už před jejich zformováním, a (2) získaly jasný, komplexní a dlouhodobější závazek ohledně programu (*policies*), stejně jako svého vlastního přežití (Strøm 1990: 62).

Náročnost Strømových kritérií dobře vynikne při pohledu na pakt labouristů a liberálů ve Velké Británii, což je v poválečné britské historii ojedinělá záležitost. Pakt byl uzavřen na podzim 1977 a vydržel něco přes rok, než jej liberálové z obavy před ztrátou voličů vypověděli. Tehdejšího labouristického premiéra Jima Callaghana dotlačila k uzavření paktu ztráta dosavadní těsné parlamentní většiny, která nastolila hrozbu vyslovení nedůvěry jeho vládě konzervativci v čele s Margaret Thatcherovou a brzkých parlamentních voleb.

V případě tohoto spojenectví zjevně nebylo naplněno první ze Strømových kritérií – dohoda ještě před ustavením vlády. Trochu sporné je i naplnění druhého kritéria, když je otázkou, zda se dá hovořit o komplexnosti dohody. Pakt totiž řešil především některé ekonomické záležitosti (boj proti inflaci) a dále určité politické požadavky liberálů, jako zavedení poměrného volebního systému pro volby do Evropského parlamentu (Chytilík 2005, Lippiatt 2008).

Když Strømovu definici využijeme a adaptujeme, lze s její pomocí stanovit hranici mezi plnohodnotnou či *silně institucionalizovanou* vnější podporou a naopak *slabě institucionalizovanou* neboli ad hoc vnější podporou. První jeho definici odpovídá, druhá nikoliv. Toto rozlišení dvou typů vnější podpory je pro práci s menšinovými vládami velmi užitečné.

K výkladu o teorii menšinových vlád je dobré doplnit ještě několik vysvětlujících poznámek. Logickou otázkou, proč vlastně jsou opoziční strany ochotné podpořit vládu, ale nemají zájem se na vládnutí přímo podílet, Strøm vysvětluje prostřednictvím jejich racionálního vyhodnocení možných zisků a ztrát. Strany, které se obávají, že by je zasednutí ve vládě s politicky vzdálenou, či dokonce politicky „nepřátelskou“ vládní formací mohlo poškodit, dávají přednost opozici. Dohodou s vládou ovšem získávají prostor pro prosazení alespoň některých svých programových cílů a mnohem méně riskují z hlediska výsledku příštích voleb. Programově (*policies*) anebo

<sup>4</sup> Něco podobného se opakovalo o čtyři roky později, kdy 33 dní existoval menšinový křesťanskodemokratický kabinet. Rozdíl byl v tom, že vyústění této situace bylo jiné. Křesťanská demokracie totiž zaskočila liberály svou dohodou se sociálními demokraty. Zrodila se tak velká koalice, přičemž liberálové byli odsunuti na několik let do opozice. V roce 1982 se menšinová epizodická situace v Německu zopakovala do třetice. Tentokrát liberálové taktizovali úspěšně, když na svůj odchod ze společné vládní koalice se sociálními demokraty navázali obnovením spojenectví s křesťanskými demokraty. Mezidobí této změny vyplnilo 14 dní menšinového sociálnědemokratického vládnutí (Saalfeld 2000: 43).

<sup>5</sup> Strøm úvahově spojuje své vymezení vnější podpory s dvěma různými druhy menšinových vlád. První, formální menšinové vlády, mají díky vnější podpoře fakticky většinový status, druhé, substantivní menšinové vlády pak něco podobného postrádají. Vzhledem k zaměření na český případ, který je svou podstatou dost komplikovaný, je nicméně asi lepší toto rozlišení do výkladu nezahrnovat a místo toho „jen“ využít Strømovu definici vnější podpory.

voličsky orientovaná strategie tak dostává přednost před získáním vládních pozic (*office-seeking strategy*). Řečeno výstižně slovy Kennetha Millera (1996: 237): příčinou tohoto chování opozičních stran je „strach, že by mohly ztratit svou identitu nebo *raison d'être*“.

Už Strøm si všiml, a jeho pokračovatelé to na řadě příkladů doložili, že menšinovým vládám se zvláště daří v podmínkách velkého významu parlamentních výborů s jasně stanovenou sférou působení, která odpovídá příslušným odborům vládních resortů. Výbory umožňují opozičním politikům efektivně ovlivňovat a měnit podobu schvalované legislativní agendy, aniž by museli riskovat přímou vládní odpovědnost. V takových svou podstatou „pracovních parlamentech“ jsou důležité kuloáry a parlamentní kabinet. Tento faktor ale rozhodně není *conditio sine qua non*. I když se v dané zemi uplatňuje styl či kultura „parlamentu projevů“, kde je klíčová tribuna a nikoliv zákulisí, nevylučuje to vnější podporu vláde.

### 3. Výběr analyzovaných případů

Následující text hlouběji rozebírá oba typy vnější podpory: silně i slabě institucionalizované. Zvolený výběr analyzovaných případů pochopitelně ovlivňuje omezený rozsah textu. Stranou jsou ponechána uspořádání, kde vnější podpora měla poměrně krátké trvání anebo vysloveně nouzový charakter. Příkladem může být popsán britský labouristicko-liberální pakt ze závěru sedmdesátých let minulého století nebo Rakousko na začátku stejné dekády, které tehdy zažilo jednobarevný menšinový kabinet socialistů. Existenci tohoto kabinetu v čele s Brunem Kreiským umožňovala spolupráce s opoziční liberálně-nacionalistickou Svobodomyšlnou stranou Rakouska. Kreiský, jenž toto uspořádání upřednostnil před velkou koalicí s lidovci, ale asi po půldruhém roce toto nepříliš komfortní vládnutí ukončil a prosadil předčasné volby, které jeho straně zajistily parlamentní většinu (Hloušek 2008: 166, Müller 2000: 97).

Jiným příkladem poměrně krátkého trvání a současně nouzového charakteru je kabinet Šimona Perese v Izraeli vytvořený v roce 1995 po zavraždění dosavadního premiéra Jicchaka Rabina. Peresův menšinový kabinet měl neformálně zajištěnou podporu několika arabských poslanců, přičemž současně probíhala jednání o vstupu do vlády s židovskou ortodoxní stranou Šás. Zvláštní kontext určený mimo jiného i snahou udržet při životě arabsko-izraelský mírový proces způsobil, že kabinet zůstal v úřadu ještě půl roku po volbách roku 1996 (Arian 2005: 270).

Podobně nemá v souvislosti s českým případem velký smysl rozebírat Španělsko, kde je praxe menšinových vlád sice častá a víceméně stabilní, ale vztah vlády a smluvní opozice je daný specificky. Podporu jednobarevným menšinovým vládám lidovců anebo socialistů tradičně zajišťují regionální formace. I když i v těchto vládně-opozičních dohodách hraje určitou roli pravo-levá osa, když lidovecké vlády „jistí“ spíše regionální subjekty zařaditelné od středu doprava, zatímco socialistické spíše od středu doleva, je mnohem podstatnější regionální (či regionálně-etnický) aspekt. Podporující katalánské, baskické, kanárské a další strany totiž svůj hlavní zájem nekonzentrují na národní úroveň, ale na region, kde působí, což se promítá do charakteru jejich požadavků adresovaných madridské vládě. Odlišnost stranických systémů na celostátní úrovni a v jednotlivých různě autonomních regionech tak vytváří velmi specifické uspořádání (Strmiska 2005, Field 2009).

V následujícím textu jsou představeny čtyři země, v nichž menšinové vlády s vnější podporou v posledních desetiletích běžně fungovaly a tato praxe stále trvá anebo je minimálně alespoň pravděpodobné, že se časem znovu obnoví. Výběr zemí je ovlivněn tím, že se na nich dají dobře ukázat nejenom rozdíly v míře institucionalizace vnější podpory, ale i kořeny, geneze a politický kontext fungování vládně-opozičního kooperačního vztahu v delším časovém období.

První zemí je už několikrát zmíněné Dánsko, jež reprezentuje „nejnotoričtější“ případ uzavíraných dohod s opozicí bez etablování silně institucionalizované vnější podpory vlády. Dále budou rozebrány Švédsko a Nový Zéland, země se silně institucionalizovanou vnější podporou, která se ovšem v některých aspektech pozoruhodně liší. Jako poslední bude přiblížen italský případ, který se v určitých směrech vymyká. Hlavní pozornost je tady koncentrována na projekt takzvaného historického kompromisu ze závěru sedmdesátých let 20. století. Časově jde o starší uspořádání, navíc v této podobě vzhledem k radikální proměně italského stranického systému v závěru minulého století neopakovatelné. Avšak vzhledem k aranžmá zahrnujícímu dohodu dvou největších a původně ostře antagonistických stran nepochybně stojí za bližší přiblížení.

#### 4. Dobře fungující dánský „chaos“

Pohled do podhoubí menšinové dánské vládní praxe posledních desetiletích je dobré začít krátkou zmínkou o politickém „zemětřesení“ způsobeném volbami roku 1973. Jejich efektem bylo zkomplikování, ba dá se říct téměř vyloučení možnosti vytvářet většinové vlády, což se předtím v poválečném Dánsku čas od času dařilo. V těchto volbách významně ztratily všechny tradiční strany a součástí politické soutěže se stalo několik nových nebo do té doby voličsky téměř marginálních aktérů, většinou využívajících radikálních či protestních apelů. Stranický systém se tak zpolarizoval a fragmentoval, a to dlouhodobě. Například nejvýznamnější z nových formací Pokroková strana, často přiřazovaná ke krajní pravici, se profilovala na odporu proti vysokým daním a později na atacích hlavně vůči muslimským přistěhovalcům. Jiná nová strana, Křesťanští demokraté, zase hlasitě brojila proti úpadku morálky a šíření pornografie. Vládní (koaliční) potenciál byl u většiny těchto nových aktérů velmi nízký, nebo nulový.

Životnost dánských vlád se po této proměně stranického systému zpravidla pohybovala mezi jedním až dvěma lety. Možnost vytvářet koaliční formule s širším parlamentním zázemím komplikovala i obtížnost meziblokové spolupráce mezi umírněnou levicí a pravicí, protože sebou nesla velká rizika. Nejvýznamnější, a pro zúčastněné svými důsledky dost odstrašující, pokus o podobné pravo-levé přemostění se odehrál v letech 1978–79, kdy existovala vládní koalice dvou tradičních stran – sociálních demokratů a pravostředových liberálů. Sociální demokraté získali ve volbách 37 procent hlasů, liberálové jen 12 procent, ovšem i tak představovali největší umírněnou stranu napravo od středu. Tuto „přemostující“ koalici sociálních demokratů a liberálů ovšem rychle nalomila vlna kritiky přicházející z vnějšku i zevnitř obou stran a vláda se rychle rozpadla (Miller 1996: 161–163, Green-Pedersen 2001: 58). Tato zkušenost ovlivnila na delší čas příklon dánských stranických elit k praxi jednobarevných menšinových vlád nebo několikastranických, ale poměrně homogenních menšinových koalic.

Je dobré dodat, že ani přiblížený kabinet sociálních demokratů a liberálů za sebou neměl parlamentní většinu, i když mu k ní chybělo jen několik hlasů. V dánských podmínkách nicméně není zásadní problém kabinet ustavit a jednání o vládě jsou obvykle velmi rychlou několikadenní záležitostí (Damgaard 2011: 234). Klíčem k pochopení snadného vytváření vlád je uplatňování negativního parlamentarismu. Jeho základním principem není pozitivní princip získání důvěry vládou v parlamentu jako v českých podmínkách, ale princip tolerance. Panovníkem jmenovaná vláda se nepodrobuje po nástupu do úřadu kontrolnímu hlasování parlamentu, ale vládne až do momentu, než se proti ní postaví absolutní většina poslanců. Role hlavy státu v procesu formování vlády je omezená. Výrazně větší význam má osoba dosavadního premiéra, což

mnohdy napomáhá jeho pokračování v čele nové vlády.<sup>6</sup> Negativní parlamentarismus tak usnadňuje ustavení a přetrvání menšinových vlád. Neplatí to jenom u Dánska, používá se i v dalších zemích, i když má někdy mírně odlišnou podobu, jak bude ještě zmíněno (srov. Brunclík 2009, Brunclík, Havlík, Pinková 2011).

Dánskou realitu provází neustálé dohadování vlády s opozičními stranami. Neuzavírá se žádná obecná dohoda o podpoře, ale využívá se cesta jakýchsi předběžných „balíčkových“ smluv (*politisk forlig*) o větších legislativních záměrech, které jsou obvykle dohodnuty na úrovni lídrů stran. Převažují písemné dohody, ne vždy ovšem zveřejněné, a to přes mediální kritiku. Jednoduše shrnuto: vláda je schopna se na něčem shodnout s částí opozice, s jinou částí opozice zase na něčem jiném.

## 5. Dánští páriové jako podporující strany

Obvyklým kritickým momentem se pro dánskou vládu stává schvalování státního rozpočtu. Právě tady se dá asi nejlépe ukázat vysoká flexibilita a pragmatičnost místní praxe, která je ochotna připustit jako smluvní opozici prakticky kohokoliv. Například pro rozpočet na rok 1988 se tehdejší středoprávní vláda dohodla po intenzivním vyjednávání na velmi bolestném kompromisu se sociálními demokraty, kteří si vymohli rozsáhlé transfery do sociálního zabezpečení, což prudce „zamávalo“ se státními výdaji. Po této zkušenosti další stranickým složením mírně odlišná středoprávní vláda rozpočet na následující rok raději vyjednala s Pokrokovou stranou, aby nemusela znovu přistoupit na „excesivní koncese“ sociálním demokratům (Green-Pedersen 2001: 60).

Popsaná situace vládní dohody s pokrokáři nepředstavuje žádný vynucený či ojedinělý odklon směrem k politickým páriům. Dokládá to dekáda, která začala volbami 2001. V této době vlády liberálů a konzervativců u většiny zákonů hledaly a nacházely shodu s Dánskou lidovou stranou, která vznikla v závěru minulého století secesí od pokrokářů a ve stranickém systému je rychle nahradila. Stejně jako u Pokrokové strany je dodnes předmětem debaty, zda Dánská lidová strana je či není krajně pravicová. Řada expertů jako například Cas Mudde (2007: 43) ji takto klasifikují a stejný názor mají i někteří čeští autoři (Dočekalová 2008), nicméně jednotu názoru tady chybí. V každém případě jde o stranu velmi vzdálenou politickému hlavnímu proudu. Stejně jako u pokrokářů je hlavním pilířem agendy dánských lidovců odpor proti muslimským přistěhovalcům, což dobře dokumentují některé výroky. Dnes už bývalá šéfka strany Pia Kjaersgaard například muslimy odmítala s komentářem, že jde mnohdy o „lidi, kteří zjevně civilizaci, kulturně i duševně žijí v roce 1005, a ne v roce 2005“ (The Economist 2011). Vůdkyně strany rovněž požadovala zákaz vysílání arabských televizních stanic v Dánsku s odůvodněním, že stanice jako „Al-Džazíra jsou hlásnou troubou Al-Káidy a vysílají to, co Usáma Bin Ládín řekne“ (BBC Monitor European 2010).

Výměnou za svůj souhlas hlavně s ekonomickými kroky středoprávní vládní koalice včetně ochoty podpořit státní rozpočty, dosáhla Dánská lidová strana naplnění některých cílů ve sféře imigrační politiky (zprísňené hraniční kontroly, nový bodový systém silně omezující přístup přistěhovalců k sociálním službám) a justice. Vzhledem k délce, stabilitě i předvídatelnosti „vládně-opozičního“ vztahu se dá během první dekády 21. století hovořit o zvolna stoupající institucionalizaci vnější podpory. Pozitivním důsledkem byl růst trvalosti vlád, když se

<sup>6</sup> Premiér má mimochodem i poměrně velké manévrovací možnosti při určování termínu příštích parlamentních voleb. Dánská ústava přímo uvádí, že „ministrský předseda dává podnět k tomu, aby byly před koncem volebního období vypsány nové volby“, což často vede k vyhlášení předčasných voleb (Havlík 2005).

během deseti let vystřídal „jen“ čtyři kabinet, první tři přitom vedl stejný premiér, a nezměnilo se stranické složení koalice liberálů a konzervativců.

Ani v této době se ale nedalo v Dánsku hovořit o vytvoření silně institucionalizované vnější podpory v Strømově duchu. Chyběla komplexní podpůrná dohoda a rozsah spolupráce středopravé vlády a Dánské lidové strany limitoval nesoulad v některých záležitostech. Asi nejvíce se to projevovalo v postojích k EU, kde nemožnost najít shodu s hlavním „smluvním partnerem“ řešila vláda dohodami s eurooptimističtější naladěnými opozičními stranami (Christiansen, Damgaard 2007, Havlík 2008). Dánský příklad tak dobře ilustruje, že ani dlouholetá zkušenost s menšinovými vládami nemusí vyústit v transformaci do silně institucionalizované vnější podpory.

Zavedená praxe předjednaných dílčích smluvních dohod a hlavního, i když ne jediného, opozičního partnera, pokračovala i po volbách 2011, kdy pravostředovou vládu vystřídal levostředový kabinet vedený sociálními demokraty. Jeho nejdůležitějším spojencem se stala, vzhledem k pravo-levé logice soutěže přirozeně, převážně komunistická Jednotná kandidátka – Rudo-zelení (Bille 2012). Zrod této formace je spojen se závěrem minulého století, kdy se pod tímto názvem spojili dánští komunisté, z nichž mnozí vyznávají nostalgii po Stalinovi, trockisté a ještě jedna drobná radikálně levicová formace rovněž s komunistickým původem.

Pohled na poměrně úspěšné fungování dánské menšinové praxe musí být doplněn o zmínku o jednom problematickém prvku. Popsané mechanismy nevylučují občasné případy, kdy se opoziční většina spojí a prosadí parlamentní cestou něco, s čím vláda nesouhlasí. Vláda tak paradoxně musí administrovat opatření, která jsou v rozporu s jejím programem (Brunclík, Havlík, Pinková 2011: 93). Tyto vládní porážky, ani pokud jsou častější, ale nutně nevedou k rezignaci vlády.

## 6. Cesta Švédska k menšinové vládě s garantovanou většinou

Švédský případ demonstruje *par excellence* evoluční – krok za krokem – propracování vnější podpory menšinových vlád, které vyústilo v uspořádání mnohem institucionalizovanější než v Dánsku. Místní negativní parlamentarismus vykazuje určité odchylky ve srovnání s dánským sousedem a činí o něco náročnější a formalizovanější ustavení vlády. Od přijetí nové ústavy v sedmdesátých letech 20. století se po volbách o důvěře navrženému premiérovi na rozdíl od Dánska téměř vždy hlasovalo.<sup>7</sup> Nicméně samotná průchodnost premiérského kandidáta parlamentem je ošetřena velmi benevolentně. K jeho odmítnutí je zapotřebí, aby proti němu hlasovala absolutní většina poslanců, tedy minimálně 175 z celkových 349. V praxi to znamená, že k vzniku a fungování vlády stačí tolerance parlamentní většiny, nikoliv její aktivní podpora. Toto nastavení v posledních desetiletích několikrát vedlo k situacím, když proti navrženému kandidátovi sice hlasovalo více poslanců, než kolik jej přímo podpořilo, avšak přesto se stal premiérem. To, že se poslanci při hlasování zdrží, případně se ho vůbec neúčastní, totiž fakticky podporuje nominovaného premiéra (Brunclík 2009: 125–126).

Poměrně blízká Dánsku je i struktura švédského stranického spektra. Po většinu minulého století dominovali místní politice sociální demokraté, kteří vytvářeli jednobarevné vlády. Jen výjimečně se rozdrobeným středovým a středopravým stranám podařilo získat parlamentní většinu, jejich vlády navíc bývaly krátké a nestabilní.

<sup>7</sup> Premiéra nominuje předseda parlamentu po konzultacích s lídry parlamentních stran, panovník nesehrává při sestavování vlády prakticky žádnou roli.



Od posledních desetiletích minulého století se ovšem voličská podpora sociálních demokratů snížila a jejich vlády se staly prakticky trvale menšinové. Dlouhou dobu to příliš nevadilo, protože sociální demokraty při hlasování o důvěře „jistili“ komunisté, kteří představují malou formaci držící se volebními výsledky zpravidla mírně nad čtyřprocentní uzavírací klauzulí. Komunisté vystupují od roku 1990 pod názvem Levicová strana, přičemž ve straně dlouhodobě probíhá střet o identitu mezi tradicionalistickým a modernisticko-pragmatickým křídlem (Maškarinec 2008). Ve vztahu k sociálnědemokratické vládě bylo klíčové, že ji komunisté „drželi“ bez jakékoliv protiplnění, což argumentačně zdůvodňovali obavou z nástupu pravice k moci. Sociální demokraté se ovšem při prosazování zákonů běžně uchýlovali k jednorázovým dohodám s jednou nebo více nesocialistickými stranami a svého „spojence“ nalevo většinou pomýjeli (Bergman, Bolin 2011: 266). Komunisté tak dost připomínali užitečného idiota, použijeme-li výrazu dávného klasika tohoto politického proudu V. I. Lenina.

Během osmdesátých let ale komunistické jištění přestávalo být automatické a začaly ho provázet požadavky. Zlomovým momentem a velkým politickým otřesem se posléze stalo hlasování o rozsáhlých úsporných opatřeních v roce 1990, které měly řešit velké ekonomické problémy země a s nimiž vláda spojila svou důvěru. Komunistické hlasování proti těmto opatřením znamenalo nejenom konec sociálnědemokratické vlády, ale časem ovlivnilo *významnou kvalitativní změnu* dosavadních vzorců chování stranických aktérů. Po období let 1991–1994, kdy vládla většinová nesocialistická koalice, se sociální demokraté do exekutivy opět vrátili. Avšak jejich menšinová pozice byla vzhledem k „nespolehlivosti“ komunistů zranitelná a návrat k praxi slabě institucionalizované vnější podpory vnímali jako riskantní.

Sociální demokraté dilemma, jak pojistit své vládnutí, vyřešili v roce 1995 dohodou se Stranou středu, což argumentačně obě formace obhajovaly snahou řešit problémy se státním rozpočtem a potřebou stabilizovat ekonomiku. Na jedné straně tím sociální demokraté překročili pravo-levou logiku politické soutěže, protože Strana středu se svým agrárním původem tradičně patřila do nelevicové části spektra. Na druhé straně ale nešlo o nepřirozené spojenectví. Sám název této strany vcelku vystihuje i její pozici v politickém spektru, když od sociální demokracie nebyla ideologicky příliš vzdálená.

Navíc tu byl historický precedent. V roce 1932, když se k moci dostala menšinová sociálnědemokratická vláda, ji v parlamentu zaštitili právě agráři. Do švédské historie vzájemná dohoda obou stran vešla jako *krizový pakt* – tehdejší situace byla vzhledem k Velké hospodářské krizi ještě mnohem horší než na konci 20. století. Výmluvný ovšem je i jiný, nelichotivý název, který se pro tuto dohodu tehdy používal – *kravský* či *případně koňský handl*. Agráři totiž výměnou za podporu vlády a souhlas s rozsáhlým zvyšováním daní, obdrželi výrazné rozšíření státní ochrany zemědělství včetně například pevně stanovených výkupních cen obilí či másla. Tato parlamentní spolupráce sociálních demokratů a agráriků se ovšem rychle změnila v klasickou vládní koalici (Arter 1999: 57, Sejersted 2011: 84).

Dohoda uzavřená v roce 1995 nebyla písemná, sociální demokraté a Strana středu veřejně odkazovali na vzájemnou důvěru. Obsahově nicméně byly poměrně jasně deklarované její parametry. Opoziční partner získal vliv na některé vládní politiky a dokonce dvě placené vysoké pozice takzvaných politických poradců na ministerstvech financí a obrany (Arter 2006: 101, Christiansen, Damgaard 2007, Bergman, Bolin 2011: 266–267).

Strana středu na dohodu doplatila výrazným propadem v dalších volbách v roce 1998. To však neodradilo jiné opoziční aktéry a započatá praxe pokračovala. Sociálnědemokratická vláda se po volbách tentokrát dohodla s komunisty a zelenými. Nová konfigurace byla navíc o něco

ideologicky přirozenější, protože nejenom komunisté, ale i zelení byli jednoznačně přiřaditelní k levici. Zelení sice oficiálně tvrdili, stejně jako většina ostatních ekologických stran v Evropě, že pravo-levé dělení je překonané a klíčové je politické dělení určované vztahem k ekologii či lidským právům, tedy nematerialistickým záležitostem. Avšak zastávané postoje a hodnotové zakotvení jejich voličů je táhly zřetelně doleva (Bennulf 1995).

Stejně jako v roce 1995 nebyla ani v tomto případě podepsána oficiální dohoda o spolupráci, nicméně jakási poloformální písemná smlouva se na veřejnosti objevila. Úřad premiéra zveřejnil formou tiskové zprávy pět dohodnutých sfér spolupráce – mimo jiné v oblasti ekonomiky a státního rozpočtu, zaměstnanosti, ekologie či rovnosti pohlaví, což odráželo vcelku přirozeně styčné body všech tří stran. Dohoda měla platit po celé volební období. Na rozdíl od roku 1995 tentokrát nedošlo k žádným personálním „výsádkům“ z menších stran na ministerstva, ale vznikla jakási politická koordinující skupina tvořená stranickými místopředsedy a dále společná skupina pro hospodářství, která předjednávala agendu spojenou se státním rozpočtem (Bergman 2000: 218–219).

## 7. „121 bodů“: vrchol švédských opozičních smluv

Další volby v roce 2002 znamenaly významný posun švédského vládního uspořádání s podporujícími opozičními stranami. Spolupracující trojice si udržela většinu v parlamentu, ovšem osmělení zelení nehodlali zůstat „jen“ v roli podporující strany, žádali řádnou koalici smlouvu a zastoupení ve vládě. Inspiroval je čerstvý příklad francouzských a německých „sesterských“ ekologických stran, které v závěru devadesátých let poprvé vstoupili jako menší partner do vládních koalic se socialisty, respektive sociálními demokraty. Švédská sociální demokracie ovšem klasickou vládní koalici odmítala. Jednak neměla chuť opustit svou letitou jednobarevnou vládní praxi a přepustit část „svých“ ministerstev, jednak se bála radikalismu menších stran. Zvláště působilo, že v Levicové straně právě získalo převahu tradiční křídlo, jehož lídr Lars Ohly zdůrazňoval svou věrnost myšlenkám komunismu. Reakcí byla nechut' sociálních demokratů, ale i zelených zasedat s touto formací ve společné vládě. Urputné vyjednávání provázely výroky zelených o aroganci sociálních demokratů a dokonce jejich rozhodnutí jednat o společné vládě se středopravými stranami (Arter 2006: 240–248).

Výsledkem se nakonec stal kompromis. Došlo k prohloubení dosavadního modelu spolupráce všech tří stran, ovšem bez oficiálního vytvoření vládní koalice. Byla podepsána společná podrobná písemná dohoda, pro kterou se vžilo označení „121 bodů“, která svou podstatou odpovídala běžné koalici smlouvě, rozsahem byla dokonce delší, než někdy dohody mezi vládními stranami bývají. Obsahově „121 bodů“ výrazně rozšiřovalo programové body z předchozího volebního období, a to včetně některých specifických detailů, jako třeba navýšení financí na linku pomoci pro týrané ženy. Podrobně specifikovány byly i organizační a procedurální aspekty spolupráce.

Došlo také k rozsáhlé personální expanzi obou malých stran do exekutivy. Na ministerstvu financí vzniklo zvláštní oddělení, ve kterém působili placení zástupci všech tří stran. Tito zástupci se starali o vztahy mezi partnery a o realizaci „121 bodů“. Úlohou oddělení byla i koordinace politických poradců, které obě menší strany, stejně jako kdysi Strana středu, získaly na ministerstvech (každá z menších stran dostala osm těchto pozic). Obsahem práce poradců byla kontrola naplňování dohodnuté agendy. Vedle toho vznikly i další specializované koordinační skupiny tvořené zástupci všech tří stran, určené pro vybrané oblasti. Některé skupiny fungovaly trvale, jiné přechodně. Dále se lídři všech tří stran pravidelně každý měsíc scházeli a konaly se

společné tiskové konference této červeno-rudo-zelené (quasi)koalice (Bale, Bergman 2006, Christiansen, Damgaard 2007).

Popsaný model spolupráce se svou podstatou blíží klasické vládní koalici a vykazuje viditelné rysy *většinového vládnutí*. Jediným podstatným rozdílem oproti vládní koalici byli chybějící ministři obou menších stran ve vládě. Avšak i bez nich měly malé smluvní strany zjevný a přímý vliv na vládní politiky. Tento způsob spolupráce fungoval poměrně dobře a vydržel až do voleb 2006, které ovšem vyhrály středové a středopravé strany. Jejich spojenectví nazvané Aliance získalo parlamentní většinu a vytvořilo klasickou koaliční vládu. Stala se tím bezpředmětná otázka, kam by se dále vyvíjelo popsané (quasi)koaliční uspořádání. Je pravděpodobnější, že by pokračovalo bez zásadních změn, ale nebyla úplně vyloučená ani proměna v koaliční vládu.

Model silně institucionalizované vnější podpory se ve Švédsku neobnovil ani po volbách roku 2010. Středopravá Aliance sice přišla o parlamentní většinu, ale tu nezískala ani levice. Způsobil to vstup krajně pravicových Švédských demokratů do parlamentu. O spolupráci s nimi nestál ani jeden z obou bloků. Hlavně díky míře své antipřistěhovalecké xenofobie jsou Švédští demokraté alespoň prozatím politicky izolovaní. Existence negativního parlamentarismu přitom po volbách roku 2010 pomohla stávající vládě Aliance. Nikdo nevyvolal hlasování o nedůvěře, díky čemuž mohla pokračovat.<sup>8</sup> Fakt chybějící většiny v parlamentu ovšem vedl k velkým problémům při prosazování vládní agendy, když musela komplikovaně vyjednávat s levicovými stranami (Widfeldt 2011 a 2012). Jakou podobu bude mít struktura švédského vládnutí v budoucnu, tak zůstává otevřené.

## 8. Novozélandské putování ke kooperačnímu modelu

Současná novozélandská vládní praxe se vyvinula z odlišných politicko-kulturních podmínek než ve Skandinávii. Klíčovou roli přitom sehrála změna volebního systému. Na rozdíl od Dánska a Švédska, které používají poměrný volební systém, fungoval dlouho na Novém Zélandu jednokolový většinový volební systém. V polovině 90. let minulého století jej ale nahradil nový personalizovaný poměrný volební systém.

Vzhledem k účelu tohoto textu není nutné podrobněji rozebírat podstatu volebního systému, stačí odkázat na českou literaturu (Cabada, Ženíšek 2003, Čaloud et al. 2009) nebo na fakt, že stejný systém používá Spolková republika Německo. Podstatný pro účely tohoto článku je efekt volební reformy – proměna podoby stranického systému. Obě dosavadní velké formace levostředová Labouristická strana a konzervativní Národní strana mandátově ztratily a relevanci získalo několika menších stran (Strmiska 2004). Dosavadní éra jednobarevných vlád tím skončila a postupně se prosadil nový mechanismus formování vlád, který byl mnohem komplikovanější a náročnější (i časově), než před reformou. Do volební reformy bylo sestavování vlád vzhledem k většině vítězné strany v parlamentu velmi jednoduché a trvalo obvykle deset až dvanáct dnů. Nyní se pravidlem staly menšinové vlády závislé na vyjednané dohodě s další stranou či stranami v parlamentu. Zajímavá je podoba mezistranického vyjednávání, které není prakticky ničím regulované (*free-style bargaining*) – Nový Zéland postrádá stejně jako Velká Británie psanou ústavu. Lídři novozélandských stran tak mají prakticky volné ruce a role generálního guvernéra, který zastupuje hlavu státu, britskou královnu, je v podstatě jen ceremoniální. Guvernér se s odkazem

<sup>8</sup> Ústavní změna schválená v roce 2010, která nabyla účinnosti krátce po volbách, zavádí určitou změnu, když zavádí hlasování parlamentu o osobě premiéra, a to s cílem ověřit, zda se těší dostatečné parlamentní podpoře (Brunclík, Havlík, Pinková 2011: 99).

na politickou neutralitu do povolebních debat mezi lídry stran nevměšuje (Boston 2010: 209, Boston 2011: 84).

Stejně jako v Dánsku se nepředpokládá hlasování o důvěře novému kabinetu, ten zůstává v úřadu až do momentu, než mu je vyslovena nedůvěra. Avšak místní varianta negativního parlamentarismu je méně příznivě nastavena při udržování vlády než ve skandinávských poměrech. Nedůvěra vládě může být vyslovena prostou většinou, tedy většinou, která se počítá pouze z přítomných poslanců parlamentu (Bale, Bergman 2006: 429).

První případ menšinové vlády podporované nějakou opoziční stranou se objevil po volbách v roce 1999. Kabinet tvořený labouristy a dalším menším levicovým subjektem, Aliancí, tehdy vystřídal nestabilní většinovou koalici konzervativců a formace nazvané Nejdříve Nový Zéland, která si vzhledem k svému významu pro další text zaslouží krátkou zmínku.<sup>9</sup> Už název Nejdříve Nový Zéland leccos napovídá o jejím profilu, když jde o populisticky a antikorupčně vystupující subjekt, který operuje s ekonomickým nacionalismem. Od konce minulého století u této formace zesilovaly antipřistěhovalecké a xenofobní apely a dost se tím přibližuje dánské Lidové straně (Miller, Karp 2004).

Relativně politicky nejbliže k nové vznikající levostředové koalici měli zelení, kteří ovšem pronikli do parlamentu jen těsně a navíc většina jejich poslanců postrádala větší politické zkušenosti. Zelení mimo to měli obavu z kompromitace při vládnutí a z destrukce své identity v koalici s „materialistickou“ levicí. Jako varovný příklad působil právě zmíněný Nejdříve Nový Zéland, který na vládní účast doplatil v roce 1999 volebním fiaskem.

Výsledkem bylo, že se zelení nakonec veřejně zavázali podporovat vládu z opozice. Odměnou jim měla být kooperace a konzultace s vládou v pro ně prioritních oblastech, jako byla energetika či doprava. Tlačili přitom na podpis písemné dohody, která by formu spolupráce specifikovala. Dohoda byla sice sepsána, ale labouristé ji odmítli podepsat, protože si chtěli ponechat volné pole pro vytváření ad hoc parlamentních koalic s jinými stranami.

Efektem tohoto neformalizovaného svazku se i proto záhy staly „litane stížností zelených“, jak to výstižně charakterizoval jeden komentář (Bale, Dann 2002: 355–356). Opoziční „partner“ se cítil při rozhodování opomíjený a jeho vstřícná pozice mu téměř nic nepřinášela. Respektovaným partnerem se mohli stát zelení jen tehdy, kdyby hlasovali *proti* legislativě tlačené vládou, což až na výjimky nedělali. Jejich slib podpory vládě a deklarované působení ve prospěch stabilního a efektivního vládnutí je zaháněl do pasti loajality, aniž získali nějaké ekvivalentní protiplnění. Nakonec několik měsíců před koncem volebního období zelení dohodu vypověděli, což spolu se spory uvnitř vládní koalice vyústilo v předčasné volby. Výsledek této první zkušenosti s vnější podporou menšinové vlády tak byla jednak frustrace podporující strany, jednak i poučení dalších aktérů o potřebě lépe ošetřit vládní sliby.

Chování malých stran přitom ovlivňoval ještě jeden faktor – obava z návratu k většinovému volebnímu systému. Tato možnost okolo přelomu století stále „visela ve vzduchu“. Personalizovaný poměrný volební systém totiž měl silné oponenty zvláště mezi konzervativními politiky a také někteří labouristé nebyli nadšení z nutnosti mnohem náročněji než v minulosti vyjednávat vládní agendu. Souzněla s tím nálada veřejnosti, v níž panovalo určité zklamání z nového volebního systému a zvláště z efektu v podobě nestabilních vlád s nejasnou odpovědností (Miller, Lane 2010).

Hrozba seriózního nastolení možnosti návratu k většinovému volebnímu systému „disciplinovala“ zelené v jejich vztahu k levostředové vládě a ovlivnila i strategii dalších menších

<sup>9</sup> Někdy se název této formace *New Zealand First Party* překládá do češtiny jako Nový Zéland především.

formací zejména z hlediska jejich vstřícnosti k velkým stranám. Významně to pomohlo k rychlému zaběhnutí praxe opoziční podpory vládě.

Zásadním momentem se stalo už vyjednávání po volbách v roce 2002. Labouristy znovu vytvořená vláda<sup>10</sup> se dohodla na písemné smlouvě o podpoře s Jednotnou budoucností Nového Zélandu, a to s platností na celé volební období. Jednotná budoucnost představuje centristický subjekt se silnou křesťanskou komponentou, k čemuž se načas přidal hodně zemitý konzervatismus založený na představě svobodného lovu a rybolovu, což byl důsledek integrace s jednou menší formací.<sup>11</sup> Klíčovou postavou Jednotné budoucnosti byl jeden z bývalých politiků Nejdříve Nový Zéland Peter Dunne, kterého několik let stará negativní zkušenost se společným vládnutím s konzervativci přiměla k rozhodnutí zůstat v opozici a „pouze“ slíbit labouristické vládě „upřímnou podporu bez překvapení“ (Miller, Karp 2004: 147–148). Tento krok prosadil přes nesouhlas většiny vlastních poslanců, na které působila vidina vládních křesel.

Uzavřená dohoda potvrzovala, že labouristé budou brát v úvahu priority Jednotné budoucnosti a pomůžou jí při získání vedoucích pozic v parlamentních výborech. Programově ovšem byla dohoda poměrně obecná, až na několik výjimek jako zřízení Výboru pro rodinu či zákaz legalizace marihuany a přitvrzení protidrogové politiky, což patřilo k hlavním cílům Dunneho strany. U zákonů se předpokládaly jen konzultace a formulování společných postojů.

Labouristická vláda ovšem chtěla pro zajištění bezpečné většiny v parlamentu širší podporu, a uzavřela proto ještě další písemný pakt se zelenými, který ale byl na rozdíl od smlouvy s Jednotnou budoucností kvalitativně odlišný. V této dohodě se nepředpokládalo, že by zelení přímo podpořili vládu při hlasování o nedůvěře, fakticky se zavázali „jen“ k neutralitě vůči ní. U zákonů se počítalo se spoluprací v několika vybraných oblastech důležitých pro zelené plus s dalšími doplňkovými záležitostmi, jako byl volný přístup zelených poslanců nejenom k ministrům, ale i k vysokým státním úředníkům (Bale, Bergman 2006: 434–435).

Z předchozího výkladu je zjevné, že šlo o hodně heterogenní stranický „trojspolek“. Navíc šéf Jednotné budoucnosti Dunne ve volební kampani ostře atakoval právě zelené a odmítal možnost, že by podpořil jejich společnou vládu s labouristy. Vzniklé uspořádání ovšem bylo opřené o dvě *bilaterální smlouvy*, v nichž zelení a Jednotná budoucnost spolu formálně neměli žádnou vazbu.<sup>12</sup> V průběhu volebního období se tento model ukázal jako funkční, a to i přes chybějící společný formát ve „švédském stylu“ – respektive právě proto.

## 9. Kiwi norma

Zrozený smluvní model se stal precedentem pro budoucnost a po dalších novozélandských volbách v roce 2005 se už téměř automaticky reprodukoval. Opět vznikla menšinová labouristická vláda, která uzavřela různě koncipované bilaterální dohody tentokrát dokonce se třemi menšími stranami. Pozoruhodné bylo, že dva staronové opoziční partnery vlády, zelené a

<sup>10</sup> Menší koaliční partner Aliance ve volbách propadl, když získal asi jedno procento hlasů. Díky podobě volebního systému ale nevypadl z parlamentu úplně, když obsadil dva většinově volené mandáty. I proto byla nová vláda formálně koaliční, i když fakticky byl menší partner téměř bezvýznamný. Totéž se opakovalo při dalších volbách v roce 2005.

<sup>11</sup> Toto spojení existovalo jen přechodně v letech 2003–2006.

<sup>12</sup> Toto uspořádání má určitou analogii ve strategii, kterou volil v první polovině devadesátých let Silvio Berlusconi se svou Forza Italia. V severní části Itálie vytvořil koalici Pól svobody s federalistickou Ligou Severu. Na jihu země se naopak spojil s centralistickým postfašistickým Italským sociálním hnutím – Národní aliancí do koalice Pól dobré vlády. Důvodem byla skutečnost, že oba Berlusconiho spojenci nebyly ochotni kandidovat v jedné koalici. Rozdíl ve srovnání s Novým Zélandem tkvěl ve faktu, že v italských podmínkách se jednalo o volební koalici.

Jednotnou budoucnost, neodstrašil ani fakt, že ve volbách ztratili (zvláště výrazně Jednotná budoucnost, která přišla dokonce o více než polovinu parlamentních křesel). Lze tak pozorovat podobný efekt spolupráce jako u volebního propadu švédské Strany středu v druhé polovině devadesátých let.

Bezpochyby nejkontroverznější ale nebyla smlouva labouristů s oběma staronovými partnery, ale s Nejdříve Nový Zéland, která vyvolala šok a velkou debatu vzhledem k profilu této formace. Vášně rozněcovala zvláště osoba lídra tohoto subjektu Winstona Peterse, považovaného mnohými liberálními médii za xenofoba. Peters svou image budoval nejenom na výpadech vůči imigrantům, ale i na sloganech o přitvrzení trestních sazeb či zrušení výhod pro Maory, původní obyvatele Nového Zélandu (Bale, Blomgren 2008: 94). O vyostření debaty se zvláště „zasloužilo“, že se Peters stal ministrem zahraničí *mimo kabinet*, což představuje kvalitativně mnohem větší začlenění do vlády, než tomu bylo například u švédských politických poradců na ministerstvech.

Na vysvětlenou je dobré dodat, že na rozdíl od českých podmínek, kde jsou vláda a kabinet v zásadě synonyma, novozélandské vládní uspořádání kopíruje britský vzor. Kabinet je užší těleso, jehož velikost a složení závisí na premiérovi; vláda je výrazně širším orgánem. Obvyklou praxí ale rozhodně nebývá, že jsou mimo kabinet ministři tak důležitých resortů, jako je ministerstvo zahraničí.

Labouristé v tomto případě postupovali zcela pragmaticky, protože jim nic jiného nezbývalo, pokud chtěli zůstat u vládní moci. Petersova strana totiž byla klíčová pro vytvoření vlády díky své výhodné pivotální pozici mezi oběma velkými stranami. Její populistický profil jí nebránil v manévrování a možná byla i její spolupráce s konzervativci, s nimž už v závěru devadesátých let koaličně vládla. Dobová kritika za tuto ministerskou koncesi ovšem nemířila jenom na premiéra a jeho labouristy, ale problém to byl i pro Peterse, kterého začali atakovat jeho vlastní spolustraníci. Šéf strany kritiku ale díky svému suverénnímu vnitrostraničkému postavení „ustál“ (Vowles 2006).

Podobnou dohodu o vládním „polozačlenění“ lídra strany udělali labouristé i s Jednotnou budoucností. Ministrem *mimo kabinet*, ovšem u méně významného resortu zaměřeného na daně, se stal Peter Dunne. Oba lídři podporujících stran byli vázáni kolektivní odpovědností v oblastech spadajících do sféry jejich vládního působení, nicméně jinak měli velkou volnost kritizovat vládu samozřejmě v určitých mantinelech stanovených smlouvami o podpoře. Schůzi kabinetu se účastnili v případech, když se jich týkala projednávaná agenda (Bale, Blomgren 2008: 88).

Model dohod s opozičními stranami rozšířený o ministry *mimo kabinet* je dnes na Novém Zélandu ustálenou praxí. V roce 2008, kdy labouristy ve volbách předstihli konzervativci, beze změny pokračoval. Vítězní konzervativci se dohodli se třemi menšími opozičními stranami na mezistraničských konzultacích a kooperaci, rozdělení ministerských pozic a dalších postů či programových prioritách. Totéž se opakovalo po dalších volbách v roce 2011. Ustálily se přitom dva už v podstatě popsané typy opozičních smluv: smlouvy o podpoře vlády (*confidence and supply agreements*), které zahrnují vedle jiného slib přímé podpory vlády, a smlouvy o spolupráci (*cooperation agreements*) jako fakticky dohody nižšího stupně, jež garantují neutralitu či toleranci vůči vládě výměnou za slib realizace některých priorit podporující strany. Délka a komplexnost smluv bývá různá a záleží na prioritách podporující či tolerující strany a samozřejmě také tom, co je schopna vyjednat.

Tim Bale a Magnus Blomgren (2008) v souvislosti s novozélandským pomíjením možnosti uvažovat o formování klasických většinových vlád a naopak ustáleném vytváření menšinových

kabinetů s garantovanou vnější podporou hovoří o Kiwi normě. Kiwi je národní symbol země – není tím ovšem míněno známé ovoce, ale místní trochu zvláště vypadající pták. Zvláštní je také místní varianta silně institucionalizované vnější podpory. Díky začlenění opozičních politiků do exekutivních pozic zjevně „přesahuje“ od menšinových vlád směrem k většinovým. Nejedná se sice o většinové kabinet, ale dá se stejně jako ve švédském případě hovořit o většinovém vládnutí.

Novozélandský politologický expert na problematiku vyjednávání o vládách Jonathan Boston tuto praxi vysvětluje kulturním pragmatismem a pružností ústavního uspořádání. Kladně přitom hodnotí liberálnost celého procesu (Boston 2011: 103). Lze s ním plně souhlasit a dodat, že jde o poměrně dobře fungující vládní model.

## 10. *Compromesso storico*

Vratme se na půdu Evropy, a to do Itálie. V italské poválečné historii až do začátku devadesátých let, kdy prošel stranický systém kolapsem, byly menšinové vlády běžnou a častou záležitostí. Přispívala k tomu extrémní vládní nestabilita – průměrná životnost vlád v Itálii se tehdy pohybovala kolem jednoho roku. Snadnosti kolapsu vlád – nejčastěji kvůli nízké hlasovací disciplíně poslanců – nebránil ani fakt, že italská ústava není zvláště vstřícná vůči snadnému ustavení vlády s důvěrou, jako je tomu v severských poměrech nebo na Novém Zélandu. Předepisuje totiž v článku 94 hlasování o důvěře novému kabinetu, a to v obou parlamentních komorách (úprava většiny potřebné pro získání důvěry se u každé komory mírně liší). Pro vyslovení nedůvěry vládě v průběhu výkonu mandátu přitom stačí, když k němu dojde v jedné z komor.

Povaha menšinových kabinetů byla v italské poválečné historii rozmanitá. Některé kabinet, byly jen epizodické a poskytovaly prostor pro vyřešení mezistranických a někdy i vnitrostranických konfliktů, jindy byly dlouhodoběji koncipované. Pravidlem byla participace největší politické strany, středové Křesťanské demokracie, což vycházelo z její permanentní vládní pozice. Mnohdy šlo o kabinet, *monocolore*, tedy jednobarevné křesťanskodemokratické vlády. Naopak trvale opoziční byla druhá největší stranická formace Komunistická strana Itálie, která byla establishmentem považována za antidemokratickou. Komunisté se tradičně při hlasování o důvěře vyslovovali proti navržené vládě.

Právě představa přehrad, vůči komunistickému nebezpečí sloužila jako hlavní argument pro vládnutí Křesťanské demokracie a současně jako pojivo držící tuto heterogenní formaci a její voličstvo pohromadě. Stejně tak obava z komunistů podporovala spojení Křesťanských demokratů a několika malých stran (Itálie nepoužívala uzavírací klauzuli v poměrném volebním systému, což vedlo k vysokému počtu stran v parlamentu). Častý výskyt menšinových vlád, ať už *monocolore* nebo tvořených ve spolupráci Křesťanské demokracie a jedné či více malých stran, obvykle provázely formalizované dohody o vnější podpoře. Opoziční strany už před hlasováním o důvěře vládě deklarovaly svou podporu vládnímu programu nebo jeho části. Takto vytvářené parlamentní koalice vykazovaly poměrně vysokou trvalost přes časté výměny vlád (Strøm 1990: 177, Verzichelli, Cotta 2000: 435–443).

Výrazné vybočení z popsané praxe se odehrálo v sedmdesátých letech 20. století. Itálie tehdy prožívala období velkých hospodářských problémů, sociálních konfliktů, vzestupu nových nekontrolovaných extrémistických hnutí a vrcholícího násilí zvláště v podobě teroristických bombových útoků hlavně Rudých brigád. Všeobecně sdílená atmosféra krize ovlivnila obě velké strany a jejich dosavadní nesmiřitelnost. U Křesťanských demokratů převážil kurs nazývaný

„republika smíření“ (*repubblica conciliare*), což fakticky znamenalo větší vstřícnost ke komunistické levici. Velkou roli v tom sehrál šéf strany Aldo Moro. Podobný pohyb „ze zákopů“ nastal u komunistů, jejichž vedení v čele s Enrico Berlinguerem se začalo zbavovat zátěže revolučnosti a levicového radikalismu. S komunisty „pohnula“ i zkušenost Chile, kde došlo 1973 k vojenskému převratu. Berlinguer to vyhodnotil jako důsledek špatné a příliš konfrontační taktiky chilské levice. Výsledkem byla komunistická prohlášení o potřebě historického kompromisu (*compromesso storico*) (Strmiska 2002: 46, Hausmann 2006: 88–92).

Nalomení dosavadní „dohody o vyloučení“ komunistů a pozitivní ocenění avizované změny jejich nesmiřitelného postoje k vládě přineslo této straně na jaře 1976 nejlepší volební výsledek v poválečné historii. Odstartovalo to pozoruhodný příběh vládně-opoziční spolupráce trvající následující tři roky. Po volbách vznikl *monocolore* kabinet Křesťanských demokratů, vedený Giuliem Andreottim, který získal důvěru v parlamentu díky zdržení se komunistů a dalších menších stran. O rok později, v červenci 1977, ještě během fungování stejného Andreottiho kabinetu, se Křesťanští demokraté, komunisté a další podporující strany dohodli na společném dokumentu. Jeho smyslem byla jednak formalizace mezistranické spolupráce, jednak vymezení pole působnosti křesťanskodemokratického kabinetu. Pro delikátnost situace je ale příznačné, že Křesťanští demokraté dokument odmítali označovat za koaliční pakt.

Tento dokument se nicméně stal předstupněm vytvoření další Andreottiho vlády na začátku roku 1978. Při hlasování o důvěře formálně stále jednobarevné vládě hlasovali *pro* všechny „zpaktované“ strany včetně komunistů. Komunisté sice neměli ve vládě zastoupení, ale postupně pronikali do nižších složek výkonné moci. Na regionální a komunální rovině pak byli přímo přizváni do lokálních exekutivních koalic (Verzichelli, Cotta 2000: 457–460).

Avšak už v době zrodu této Andreottiho vlády se historický kompromis začínal drolit. Přispěl k tomu jednak otřes způsobený únosem a smrtí křesťanskodemokratického architekta kompromisu Alda Mora, zavražděného Rudými brigádami, jednak mohutné protitlaky působící proti tomuto spojenectví zleva i zprava. Za zvláštní zmínku stojí důsledky paktu pro komunisty, kteří se ocitli v politicky i voličsky zranitelné pozici. Místo protestní síly začali být vnímáni jako součást establishmentu, aniž ale získali plnoprávný přístup k vládní moci. Ztráta protestní věrohodnosti pro ně měla závažné důsledky, když ve volbách začátkem roku 1979 výrazně ztratili. Tím se toto pozoruhodné období italských dějin uzavřelo.

Konec historického kompromisu ale neznamenal návrat před rok 1976. Přestože komunisté další vlády nepodporovali, fakticky se na konci sedmdesátých let dovršila jejich integrace do politického režimu. Za kulisami neformálně pokračovala politika dohod doprovázená nejrůznějšími prebendami a výhodami pro největší opoziční stranu (Strmiska 1995: 13).

Svým průběhem představoval italský historický kompromis sérii sblížovacích kroků (a pokusů o ně) více než nějaký jednorázový akt provázený obecnou dohodou – zmíněný pakt z července 1977 měl spíše dílčí charakter. Svou povahou pak celý tento projekt představoval pozoruhodnou spolupráci dvou velkých stran, které sekundovali někteří menší straničtí aktéři. Italský případ se tím výrazně liší od případů popsanych v předchozím textu.

## Literatura

- Arian, A. (2005): *Politics in Israel. The Second Republic*, Washington, CQ Press.
- Arter, D. (1999): *Scandinavian Politics Today*, Manchester – New York, Manchester University Press.
- Arter, D. (2006): *Democracy in Scandinavia. Consensual, Majoritarian or Mixed?* Manchester – New York, Manchester University Press.



- Bale, T. – Bergmann, T. (2006): Captive No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand, *Government and Opposition*, Vol. XXXXI, No. 3, pp. 422–449. DOI: 10.1111/j.1477-7053.2006.00186.x
- Bale, T. – Blomgren, M. (2008): Close but no Cigar? Newly Governing and Nearly Governing Parties in Sweden and New Zealand, in: K. Deschouwer (ed.): *New Parties in Government*, London – New York, Routledge.
- Bale, T. – Dann, Ch. (2002): Is the Grass Really Greener? The Rationale and Reality of Support Party Status: A New Zealand Case Study, *Party Politics*, Vol. VIII, No. 3, pp. 349–365. DOI: 10.1177/1354068802008003005
- BBC Monitor European (2010): Danish People’s Party leader calls for ban on Arabic-language TV stations, London, 1. 11. 2010, BBC.
- Bennulf, M. (1995): Sweden: The Rise and Fall of Miljöpartiet de gröna, in: D. Richardson – Ch. Rootes (eds.): *The Green Challenge. The Development of Green Parties in Europe*, London – New York, Routledge.
- Bergman, T. (1995): *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation*, Umeå University, Dept. of Political Science.
- Bergman, T. (2000): Sweden. When Minority Cabinets are the Rule and Majority Coalitions the Exception, in: K. Strøm – W. C. Müller – T. Bergman (eds.): *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Bergmann, T. – Bolin, N. (2011): Swedish Democracy. Crumbling Political Parties, a Feeble Riksdag, and Technocratic Power Holders? in: K. Strøm – T. Bergman (eds.): *The Madisonian Turn. Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Bille, L. (2012): Denmark, *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, Vol. DI, No. 1, pp. 82–89. DOI: 10.1111/j.2047-8852.2012.00008.x
- Boston J. G. (2010): Dynamics of Government Formation, in: R. Miller (ed.): *New Zealand Government and Politics*, Melbourne, Oxford University Press.
- Boston J. G. (2011): Government formation in New Zealand under MMP: Theory and practice, *Political Science*, Vol. DXIII, No. 1, pp. 79–105. DOI: 10.1177/00323187111406879
- Brunclík, M. – Havlík, V. – Pinková, A. (2011): *Skandinávie. Proměny politiky v severských zemích*, Praha, Wolters Kluwer.
- Brunclík, M. (2009): Negativní parlamentarismus: cesta k efektivnějšímu fungování parlamentního režimu? *Acta Politologica*, roč. I, č. 2, s. 118–141.
- Cabada, L. – Ženíšek, M. (2003): Smíšené volební systémy, *Dobrá Voda u Pelhřimova*, Aleš Čeněk.
- Čaloud, D. – Chytilík, R. – Lebeda, T. – Šedo, J. (2009): *Volební systémy*, Praha, Portál.
- Christiansen, F. J. – Damgaard, E. (2007): *Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism: Scandinavia*, Political Science Association Conference, Bath.
- Chytilík, R. (2005): Spojené království Velké Británie a Severního Irsku, in: M. Strmiska et al. (eds.): *Politické strany moderní Evropy*, Praha, Portál.
- Damgaard, E. (2011): Change and Challenges of Danish Parliamentary Democracy, in: K. Strøm – T. Bergman (eds.): *The Madisonian Turn. Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Dočekalová, P. (2008): Dánská lidová strana, *Socioweb*, č. 4, on-line verze (<http://www.socioweb.cz/index.php?disp=teorie&shw=328&lst=103>), [cit. 3. 10. 2013].
- Fiala, P. – Mikš, F. (1999): Opoziční smlouva: pokus o předběžnou bilanci. *Proglas*, roč. 10, č. 9, s. 1–3.

- Fiala, P. – Mikš, F. (2006): ODS a opoziční smlouva, in: S. Balík a kol. (eds.): *Občanská demokratická strana a česká politika*, Brno, CDK.
- Fiala, P.: Opoziční smlouva a strategie politických stran, *Proglas*, roč. 9, č. 7, 1998, s. 2–3.
- Field, B. N. (2009): *Minority Government and Legislative Politics in Spain, 2004–2008*, Conference paper, Toronto, American Political Science Association.
- Green-Pedersen, Ch. (2001): *Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the "Danish Miracle"*, *Journal of Public Policy*, Vol. XXI, No. 1, pp. 53–70. DOI: 10.1017/S0143814X01001039
- Hausmann, F. (2006): *Kleine Geschichte Italiens: Von 1943 bis zur Ära nach Berlusconi*, Berlin, Verlag Klaus Wagenbach.
- Havlík, V. (2005): *Dánsko i nadále ve znamení pravice – parlamentní volby 2005*, *Středoevropské politické studie*, roč. VII, č. 2–3, s. 313–321.
- Havlík, V. (2008): *Na imigrantské vlně – volby do Folketingu v roce 2007*, *Evropská volební studia*, roč. III, č. 2, s. 252–263.
- Herman, V. – Pope, J. (1973). *Minority Governments in Western Democracies*, *British Journal of Political Science*, Vol. III, No. 2, pp. 191–212. DOI: 10.1017/S000712340000778X
- Hloušek, V. (2008): *Konflikt versus konsensus. Konfliktní linie, stranické systémy a politické strany v Rakousku 1860–2006*, Brno, Masarykova univerzita.
- Klíma, M. (1999): *Skrytá tichá velká koalice*, *Politologický časopis*, roč. VI, č. 2, s. 170–182.
- Laver, M. – Schofield, N. (1998): *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Lippiatt, G. (2008): *Working with others: the Lib-Lab Pact*, *Journal of Liberal History*, No. 60, pp. 23–27.
- Maškarinec, P. (2008): *Analýza ideově-programového profilu švédské Levicové strany z hlediska politického extremismu a radikalismu*, *Středoevropské politické studie*, roč. X, č. 1, s. 49–67.
- Miller, K. E. (1996): *Friends and Rivals. Coalition Politics in Denmark 1901–1995*, Lanham, University Press of America.
- Miller, R. – Karp, J. (2004): *A Vote for Coalition Government?*, in: J. Vowles et al. (eds.): *Voters' Veto: The 2002 Election in New Zealand and the Consolidation of Minority Government*, Auckland, Auckland University Press.
- Miller, R. – Lane, P. (2010): *Future of the MMP Electoral System*, in: R. Miller (ed.): *New Zealand Government and Politics*, Melbourne, Oxford University Press.
- Mitchell, P. – Nyblade, B. (2008): *Government Formation and Cabinet Type*, in: K. Strøm – W. C. Müller – T. Bergman (eds.): *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Mudde, C. (2007): *Populist radical right parties in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Müller, W. C. (2000): *Austria. Tight Coalitions and Stable Government*, in: W. C. Müller, – K. Strøm (eds.): *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford – New York, Oxford University Press.
- Novák, M. (1999): *Relevance malých stran v demokracii. Od obecného rámce k české smlouvě o "stabilním prostředí"*. *Politologická revue*, roč. 5, č. 2, s. 44–70.
- Pehe, J. (1999): *1999. Rok nehybnosti*, *Nová Přítomnost*, č. 12, s. 21.
- Pehe, J. (2010): *Klaus. Portrét politika ve dvaceti obrazech*, Praha, Prostor.
- Roberts, A. (2003): *Demythologising the Czech Opposition Agreement*, *Europe–Asia Studies*, Vol. DV, No. 8, pp. 1273–1303. DOI: 10.1080/0966813032000141114

- Saalfeld, T. (2000): Germany. Stable Parties, Chancellor Democracy, and the Art of Informal Settlement, in: W. C. Müller – K. Strøm (eds.) *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford – New York, Oxford University Press.
- Sejersted, F. (2011): *The Age of Social Democracy*, Princeton – Oxford, Princeton University Press.
- Strmiska, M. (1995): *Italské politické strany (1945–1994)*, Brno, Masarykova univerzita.
- Strmiska, M. (2002): Transformace italských (post)komunistů. Od Italské komunistické strany k Demokratické straně levice a Levicovým demokratům, in: V. Hloušek – L. Kopeček (eds.): *Rudí a růžoví. Transformace komunistických stran*, Brno, Masarykova univerzita.
- Strmiska, M. (2004): Volební reformy a transformace stranických systémů v Itálii, Japonsku a na Novém Zélandu, in: M. Novák – T. Lebeda et al. (eds.): *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*, Dobrá Voda, Aleš Čeněk.
- Strmiska, M. (2005): *Regionální strany, stranické systémy a teritoriálně-politický pluralismus*, Brno, Anton Pasienska.
- Strøm, K. (1990): *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tabery, E. (2006): *Vládeme, neruší. Opoziční smlouva a její dědictví*, Praha, Respekt Publishing.
- The Economist (2011): Can careless talk cost lives? The growth of Islamophobia, 30. 7. 2011, p. 23.
- Verzichelli, L. – Cotta, M. (2000): Italy. From 'Constrained' Coalitions to Alternating Governments?, in: W. C. Müller – K. Strøm (eds.) *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford – New York, Oxford University Press.
- Vowles, J. (2006): New Zealand, *European Journal of Political Research*, Vol. XXXV, No. 7–8, pp. 1207–1220. DOI: 10.1111/j.1475-6765.2006.00677.x
- Widfeldt, A. (2011): Sweden, *European Journal of Political Research*, Vol. D, No 7–8, pp. 1145–1154. DOI: 10.1111/j.1475-6765.2011.02043.x
- Widfeldt, A. (2012): Sweden, *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, Vol. DI, No 1, pp. 307–311. DOI: 10.1111/j.2047-8852.2012.00033.x
- Žák, V. (2009): Opoziční smlouva a nulová tolerance. *Listy*, č. 4, on-line verze (<http://www.listy.cz/archiv.php?cislo=094&clanek=040902>), [cit. 3. 10. 2013].
- 

## **Opposition Agreements Outside the Czech Republic I.: Was the Social Democratic Party and Civic Democratic Party Pact from 1998 to 2002 a Democratic Deviation?**

### **SUMMARY**

In the history of Czech politics after the Velvet Revolution the period 1998–2002 was a very particular time, when the single-party minority government of the Social Democrats (ČSSD) held power thanks to an agreement with the right-wing Civic Democratic Party (ODS). The main purpose of this article is to analyze this governing arrangement, which has gone down in history as the Opposition Agreement, by using Kaare Strøm's classic conceptual approach to minority government, and to compare it with other cases of minority government that have depended on *external support*.

Strøm defines external support for a government using relatively strict criteria. External support in his conception are cabinets for which support (1) was negotiated prior to the formation of the government, and (2) takes the form of an explicit, comprehensive, and more than short-term commitment to the policies as well as the survival of the government. On the basis of this definition we can establish a

division between *strongly institutionalized* external support, which corresponds to Strøm's definition, and *weakly institutionalized* external support, which does not. This differentiation between the two types of external support is applied in the cases of Denmark, Sweden, New Zealand, and Italy, where minority governments are frequent.

The Danish reality features endless haggling between the government and opposition parties. No general agreement on support is signed; instead, partial agreements are arrived at for larger legislative initiatives. Usually, meanwhile, the government has some kind of main opposition partner, which, however, does not prevent it from flexibly making agreements with other opposition parties on issues where the government and the main opposition partner cannot agree. For example, in the first decade of the 21<sup>st</sup> century, the center-right governing coalition was supported on key issues such as the state budget by the Danish People's party, which is very far from the political mainstream. The main pillar of this formation was opposition to Muslim immigration; in exchange for supporting the government, they managed to achieve some of their policy goals, such as limits on immigrants' access to social services. At the same time, however, in the area of relations with the EU, the center-right government flexibly sought and found agreement with the opposition Social Democrats. The Danish practice is an example of more-or-less stable but relatively weakly institutionalized external support for the government.

The political scene in Sweden developed differently; there, over the course of time, the shape of agreements between single-party minority governments of the Social Democrats and elements of the opposition developed into strongly-institutionalized external support. This practice peaked after the 2002 elections, when the Social Democrats came to a detailed joint agreement with the Greens and the Left Party, a formation with communist origins. This was accompanied by a certain expansion of personnel from both small parties into the executive, when, for example, political advisors were established at the ministries, who were supposed to monitor fulfillment of the agreed policy goals.

In New Zealand, since the end of the last century, the practice of governments consisting of one big party supported by a number of smaller parties has gradually developed. There, two kinds of opposition agreements have become the practice: *confidence and supply agreements*, which include pledges of direct support, and *cooperation agreements* such as tacit agreements at a lower level, which guarantee neutrality vis-à-vis certain government policies in exchange for the promise that certain policies of the supporting parties will be adopted or put into practice. This New Zealand variant of strongly institutionalized external support also includes the partial incorporation of opposition politicians into the executive in the form of ministers outside the cabinet.

In the era of the First Republic in Italy the practice of minority governments recurred often, with the nucleus usually formed by the Christian Democrats. In this paper, special attention is given to the period of so-called historic compromise around the end of the 1970s, when the Communists, the second-largest political force in the country, changed their previously negative stance toward the government and the democratic regime. Meanwhile, a series of moves were made to bring the parties closer, including among other things the signing of partial agreements on formalizing inter-party cooperation. The Communists were not given ministerial posts, but gradually penetrated into the lower levels of the executive. This arrangement was very fragile, however, and quickly fell apart.

The Czech Opposition Agreement of July 1998 gave the ČSSD the chance to form a single-party government; moreover, the party received a guarantee from the ODS that it would not support a no-confidence vote. Similar agreements are often a feature of strongly-institutionalized arrangements, like the ones in New Zealand and Sweden described above. What was unusual about the Czech Opposition Agreement was its theoretically unlimited duration, as it was not explicitly stated that it would last for just

one electoral term. However, this feature was practically irrelevant, since the results of future elections could not be foreseen.

The main gains for the ODS were several posts mainly in parliament, as is common under similar arrangements abroad. However, the ODS did not gain a strong or direct way of influencing executive power, as there was no parallel to ministers outside the cabinet as in New Zealand, or political advisors to the ministries as in Sweden. Nevertheless, on an informal basis the ODS did gain a large number of posts on the boards of directors of a number of state-run and semi-state-run enterprises or leadership posts in state agencies, which do have a certain peripheral influence on government. The text of the Opposition Agreement did not include any paragraph about cooperation in terms of supporting a particular program; instead, there was explicit freedom with respect to voting on laws in parliament, including ratification of the state budget. The only, but important, exception was the idea of reforming the political system, which, however, lacked specific details.

It was this lack of detail that, in the fall of 1999, contributed to a crisis in the Opposition Agreement because of disagreements between the ODS and ČSSD on major reforms to the electoral system. Along with the problem of how to collect enough votes to approve the budget, the issue of electoral reform became the subject of a new supplementary agreement between the two big parties that was called the Tolerance Patent. The heart of this new agreement, besides providing an outline for electoral reform, consisted of other policy issues such as an agreement on the approximate level of the budget deficit, an agreement not to raise taxes, and reform of the retirement pension system.

The Tolerance Patent stabilized the position of the ČSSD government, allowing it to function to the end of its electoral term, even though a significant part of the content of the new agreement was never implemented (including proposals regarding electoral reform, which were rejected by the Constitutional Court). The Tolerance Patent clearly signaled a significant move away from weakly-institutionalized external support to the strongly-institutionalized form. However, after this new agreement was signed, the previous ad hoc practice was continued, by which the ČSSD often worked on passing new laws with the help of other “non-agreement” opposition parties, mainly the Communists and the Christian Democrats. The Tolerance Patent brought Czech politics in this area closer to the New Zealand confidence and supply agreements; however, the situation with respect to the majority of parliamentary votes corresponded more to the flexible Danish system.

On the one hand, the Tolerance Patent significantly strengthened cooperation between the ČSSD and ODS, but, on the other, it did not constitute a *comprehensively* institutionalized agreement on cooperation. This paradox is explainable by the still quite large ideological distance between the two parties. The party structure in the Czech situation partly resembled the Italian historic compromise. The difference is that the historical compromise was joined by other smaller parties, and the social acceptance of the agreement arrived at was much greater in the Italian case than in the Czech.