

6. Politický systém Kanady

(Pavel Hlaváček)

6.1. OKOLNOSTI ZÍSKÁNÍ NEZÁVISLOSTI A VZNIKU STÁTU

Ponecháme-li stranou historii původního (domorodého) obyvatelstva Severní Ameriky a kolonizaci evropskými osadníky od 16. století, dá-
váme počátky kanadské státnosti do souvislosti se schválením Zákona
o Britské Severní Americe (BNAA)¹ z roku 1867. Jeho přijetí, respek-
tively nabytí právního účinku si Kanaďané stále připomínají (1. čer-
vence) a oslavují ve svém kalendáři jako státní svátek (*Canada Day*).

BNAA sjednocoval tři tehdejší britské kolonie do jednoho celku –
tzv. Kanadské konfederace – kterou rozdělil do čtyř provincií (Onta-
rio, Québec, Nový Brunšvik a Nové Skotsko). Zákon z roku 1867 pak
plnil funkci ústavy více než sto let. Nově založenému celku byl udělen
status dominia, což de facto znamenalo, že jeho obyvatelé získali au-
tonomii ve vnitřní politice (v zahraničí politice Kanada následovala
britskou imperiální politiku). Stanovoval také základní dělení moci
na složku zákonodárnou, výkonnou a soudní, rozděloval pravomoci
mezi vlády federální a provinční aj., stanovoval daňový systém apod.

Nicméně plnou nezávislost Kanada de facto získala teprve po vy-
hlášení Balfourovy deklaráce (1926), jejíž obsah byl potvrzen přijetím
Westminsterského statutu (1931). V těchto aktech londýnská vláda
konstatovala mimo jiné to, že nemá právo vetovat zákony schvále-
né národními parlamenty dominií a nemá právo určovat zahraniční
politiku, závaznou pro všechny části impéria.

Pro zmiňované dokumenty z let 1867 a 1926, respektive 1931 je
příznačné, že ačkoli jejich přijetí v kanadských dějinách představuje
stěžejní události, jejich samotné schválení bylo jen formalitou, pro-
tože po obsahové stránce nepřinášely nic, co by Kanaďané neznali
nebo se tím již léta neřídili.

Status dominia, vyplývající z BNAA (1867), byl udělován těm brit-
ským koloniím, jejichž politický systém odpovídal zásadám „odpo-
vědné vlády“ (*responsible government*), tj. takové, kde vláda zůstává
formálně v rukou britského panovníka (respektive panovnice), avšak

reálným držitelem moci je premiér a jeho kabinet, který je odpovědný za svou činnost zákonodárnému sboru. Tento koncept byl navržen už ve Zprávě lorda Durhama,² a v době vzniku Kanadské konfederace byl tudíž uplatňován bezmála dvacet let.³

BNAA (1867) byl schválen britským parlamentem ve Westminsteru jako běžný zákon, jehož obsah navrhli samotné politické elity Severní Ameriky. První schůzka tzv. „otců konfederace“ (*Fathers of Confederation*) – jak označujeme zakladatele dnešní Kanady – proběhla v Charlottetownu počátkem září 1864 na Ostrově prince Edvarda a o měsíc později pokračovala v Quebec City. Většina delegátů, kterým předsedal John A. MacDonald, se shodla na zformulování celkem 72 rezolucí o budoucím konfедераčním uspořádání; výjimku představovali zástupci Ostrova prince Edvarda, kteří s jejich obsahem nesouhlasili a v jednání dále nepokračovali.

Z dnešního pohledu je zajímavé, že nikdo tehdy nenavrhoval, a dokonce ani neočekával, že by se tzv. Québecké rezoluce měly stát předmětem celostátního referenda. Nutno ale dodat, že rezoluce byly zevrubně debatovány ve všech zákonodárných sborech. Ty pak vyslaly sedmnáct svých vyjednávačů, aby se ještě na konci roku 1866 sešli se zástupci britské vlády. Londýnská vláda se sjednocení svých tří severoamerických kolonií (Provincie Kanady, Nového Skotska a Nového Brunšviku) do jednoho konfедераčního celku nebránila. A jejich závěry záhy potvrdila i panovnice (Russell 2010: 22).⁴

A podobně tomu bylo v případě formulování obsahu Westminsterského statutu (1931). I v tomto případě dokument jen potvrzoval stav, který již všichni dobře znali. Ještě na počátku 20. století Kanada věrně podporovala britské imperiální zahraničněpolitické cíle (například účastí svých vojáků ve druhé búrské válce). Svou loajalitu mateřské zemi také demonstrovala při vypuknutí první světové války: Kanada automaticky vstoupila do válečného stavu týž den, kdy Velká Británie vyhlásila válku Německu. Nicméně ve Společnosti národů již Kanada (podobně jako ostatní dominia v rámci britského impéria) působila jako samostatný členský stát s vlastními delegáty. A od 20. let 20. století pak prakticovala nezávislou zahraniční politiku, která se nejednou dostala do konfliktu s tím, co žádali, respektive očekávali v Londýně.

Zrození Kanady jakožto suverénního a nezávislého státu představuje téměř klasický příklad ústavního gradualismu: postupného vývoje, který je prost nečekaných politických zvratů, jakými bývají občanské války a revoluce, rušení ústav (a zavádění nových, které se ukáží jako nefunkční), popravy čelních představitelů států, časté změny volebního či stranického systému apod. Není bez zajímavosti, že když se projednávalo znění Balfourovy deklarace (1926), kanadská vláda trvala na tom, aby dokument neobsahoval žádnou explicitní zmínku o udělení „nezávislosti“. Kdyby se tak stalo, mohla by totiž být Balfourova deklarace srovnávána s americkou Deklarací nezávislosti. A to si nikdo nepřál, neboť vytvořit vlastní „deklaraci nezávislosti“ nějakých 150 let od vzniku USA, by bylo poněkud dehonestující.

Někteří odborníci se domnívají, že Kanadu s ohledem na její gradualismus lze chápat jako zemi kontrarevoluce (Lipset 2003: 97). Když totiž v britských koloniích Severní Ameriky vypukla válka za nezávislost (1776), drtivá většina Kanaďanů revoluci odmítla a zůstala věrná britské koruně. V následujících letech se do Kanady přestěhovalo na 50 tisíc amerických toryů, zatímco jen nepatrná hrstka skalních republikánů zamířila z Kanady na jih do USA. Nutno dodat, že americké povstalce odmítala nejen menšina anglicky mluvících obyvatel. Hlavním důvodem, proč hranici mezi Kanadou a USA stále tvoří Velká jezera, je to, že se k revoluci nepřipojili v prvé řadě francouzsky mluvící Kanaďané.

Frankofonní obyvatelé byli v převážné většině katolíci a jejich představitelé patřili mezi příznivce bourbonské dynastie. Liberálně sekulární étos amerických puritánů jim tudíž byl hluboce cizí, pokud se jej přímo neděsili. Když navíc vypukla v Paříži revoluce (1789) a do zámoří začali přicházet emigranti z řad francouzské šlechty a duchovenstva, bylo zřejmé, že výzvy Američanů v Québecu narazí na značně nehostinné prostředí.

Americkou revoluci nevívali ani místní domorodci. Také pro ně byla přijatelnější nadvláda Britů, neboť Američané se netajili tím, že nehodlají tolerovat proklamační linii (1763), stanovující jasnou hranici podél Apalačského pohoří, na území náležící kolonistům a domorodcům (Kagan 2006: 41).

Ačkoli měli v dnešní Kanadě různé důvody, proč je idea nezávislosti neoslovovala, odmítnutí americké revoluce se stalo jedním ze základních definičních kritérií formující se Kanady. Kanaďané jsou Američané v tom smyslu, že obývají Severní Ameriku. Avšak kanadská politická kultura je od USA velmi odlišná. Zatímco Spojené státy vzešly z revoluce, která „stvořila“ americký národ, Kanada se zrodila v jejím popření. Kanaďané se, podobně jako většina evropských zemí, identifikují spíše na základě společné historie. Podle kanadského politologa Samuela LaSelvy „Američané, na rozdíl od Kanaďanů, nepotřebují zdůrazňovat význam svých dějin; uctívají svou minulost a dokážou z ní získávat energii v dobách krize“ (2009: 5). Není patrně prezidenta USA, který by přinejmenším jednou ve svých projevech nevzpomněl Deklaraci nezávislosti (1776) nebo veřejné projevy „otců zakladatelů“. Ty dávají Američanům pochopit, kým jsou a umožňují definování jejich hodnotového systému.

V případě kanadské historie podobně definiční okamžik neexistuje. Nejde o to, že by Kanaďané nebyli na svou minulost či politické uspořádání hrdí (opak je pravdou). Nicméně – na rozdíl od USA – k formálnímu aktu vyhlášení nezávislosti nikdy nedošlo. Navíc se nelze ani přesvědčivě dovolávat odkazu kanadských „otců konfederace“ (*Fathers of Confederation*), v čele s prvním a dlouholetým premiérem Johnem A. MacDonalodem. Jeho představa o silně centralizované unii, která omezovala roli provinčních vlád na pouhá administrativní tělesa Ottawy, se totiž ukázala jako neudržitelná.

Zatímco Ústava USA z roku 1787 slouží svému účelu dodnes a stala se takřka ztělesněním amerického národa, kanadský BNAA (1867) se ukázal natolik neflexibilní, že bezmála vyústil v rozpad Kanady. V kontrastu s příběhem americké ústavy, jak uvádí LaSelva, „žádný jiný příběh kanadských dějin se tolik neujal nebo nebyl častěji převyprávěn jako ten o neúspěchu MacDonalldovy ústavy“. A jsou-li dle LaSelvy tvrzení o nefunkčnosti BNAA (1867) správná, pak „nepředstavuje kanadská ústavní minulost nic víc než lekci ze selhání a – na rozdíl od americké historie – je těžší hodná připomínání“ (LaSelva 2008: 5).⁵

Existují přinejmenším dvě základní interpretace toho, proč BNAA (1867) neplnil svůj účel podle očekávání. Část odborníků je přesvědčena, že hlavní problém je třeba vidět v koncepci, kterou obhajoval

a prosadil John A. MacDonald. Jeho verze přenášela hlavní pravomoci na ústřední vládu a jednotlivým provinciím ponechával jen minimum pravomocí. Tento „centralizační“ model (též označovaný jako „kvazi-federativní“) reflektoval dobu, ve které BNAA vznikal. Ve Spojených státech právě probíhala občanská válka (1861–1865) mezi tzv. Severem a Jihem. MacDonald se proto logicky domníval, že jedinou možností, jak zamezit separatismu v Kanadě, je vytvořit jednotný národ. A za řešení považoval zachování parlamentního modelu demokracie se silnou centrální vládou, podobně jako ve Velké Británii. V BNAA (1867) se hned v úvodních řádcích konstatuje, že obyvatelé nově vytvořených čtyř provincií „vyjadřují přání být federálně sjednoceni do jednoho dominia [...] s ústavou podobající se v principu té ve Spojeném království“ (*Constitutional Act* 1867).

Ovšem MacDonalдова koncepce se záhy dostala do konfliktu se silnou heterogenitou kanadské společnosti (anglicky vs. francouzsky mluvící obyvatelé; protestanti vs. katolíci, práva původních obyvatel aj.). Rozpor mezi tím, jak by měl kanadský konstitucionalismus podle svých autorů vypadat a jak se skutečně začal vyvíjet, si paradoxně začal uvědomovat už sám sir MacDonald během bezmála dvaceti let, která strávil v úřadu ministerského předsedy.

Nicméně podle jiných interpretací problém nespočívá ani tak v samotném znění BNAA (1867) jako spíše v účelové interpretaci tohoto zákona. Nejvyšší odvolací instancí kanadské moci soudní byl až do roku 1949 britský Soudní výbor poradního sboru panovníka (*Judicial Committee of the Privy Council*) (JCPC). JCPC rozhodoval o interpretaci BNAA (1867) v 173 případech. Během prvních padesáti let své existence, vždy když došlo ke střetu mezi kanadskou federální vládou a vládami jednotlivých provincií, měl sklon vydávat výrazně decentralizační rozhodnutí (Malcolmson – Myers 2009: 62). Také v důsledku tohoto procesu se z kanadské ústavy postupně stala jedna z nejdecentralizovanějších federací na světě (Simeon 2006: 1; Smith 2010: 83).

Vývoj kanadského konstitucionalismu vyvrátil původní očekávání premiéra MacDonalda, podle nichž měla postupná ekonomická a politická modernizace vést k oslabení regionálních rozdílů. Ve skutečnosti se stal přesný opak, i když je pravda, že požadavek na

ústavní revizi se neobjevil dříve než po bezmála sto letech od podpisu BNAA (1867) (Stevenson 2008: 78).

Selhání spočívalo mimo jiné v tom, že BNAA (1867) byl velmi rigidní. Přesněji řečeno nespecifikoval, za jakých okolností může být upraven či doplněn. Když jej otcové konfederace schvalovali, musel mu vyjádřit podporu parlament v Londýně. Ten ale od udělení statusu dominia do obsahu kanadských zákonů již nezasahoval. Schvalovací proces ve Westminsteru se de facto stal jen formální procedurou.

Schválení dodatku vyžadovalo v první řadě shodu mezi všemi aktéry kanadské federace (tj. ústřední vládou i vládami jednotlivých provincií), což se ukazovalo jako více než složité.⁶ Neschopnost dohodnout se na proceduře stanovující schvalování dodatků k ústavě vedla k bizarní skutečnosti: nejpozději od přijetí Balfourovy deklarace (1926) byla Kanada plně suverénní a nezávislou zemí, ale základ jejího ústavního pořádku tvořily britské zákony (BNAA). Přitom první pokusy učinit z britského zákonodárství součást psané kanadské ústavy – tzv. proces patriace – proběhly již v roce 1927. Nicméně nakonec to trvalo dalšího více než půl století složitých jednání mezi federací a provinciemi, než se alespoň devět provincií s Ottawou dohodlo, jak patriaci ukončit.

6.2. ÚSTAVNÍ SYSTÉM

Kanada patří mezi nejstarší a nejstabilnější demokracie na světě. Její politický systém odpovídá konstituční monarchii s parlamentní formou vlády. Politické uspořádání Kanady se v mnoha aspektech blíží modelu tzv. westminsterské (majoritní) demokracie. Za největší „odchyly“ můžeme považovat existenci psané (kodifikované) ústavy, dělení státní moci mezi ústřední (federální) vládu v Ottawě a vlády jednotlivých subjektů federace (deset provincií a tři teritoria) a více-rozměrný stranický systém.

Základ kanadského konstitucionalismu tvoří BNAA (1867) a jeho doplňky z let 1870–1975 a Zákon o Kanadě (*Canada Act*) z roku 1982, který „patrioval“ BNAA do podoby Ústavního zákona (*Constitutional Act*). Jeho součástí je také Charta práv a svobod (*Canadian Charter of Rights and Freedoms*), která garantuje osobní a některá kolektivní práva všem občanům na území celé federace.

Studium zmiňovaných dokumentů je sice k pochopení fungování kanadského konstitucionalismu nutné, ale samo o sobě nestačí. Pro pochopení zákonitostí systému je třeba znát i konvence, tj. nepsaná pravidla, která se dodržují, protože jsou obecně vnímána jako správná. V Kanadě například nebývají sestavovány koaliční vlády. To je dáno politickou zvyklostí, nikoli zákonem. Kdyby se tuto zvyklost pokusil jakýkoli předseda vlády porušit, nenesl by právní odpovědnost. O tom, zda mají být tradice dodržovány, rozhoduje pouze a jenom volič (Malcolmson – Myers 2009: 17).

6.2.1. HLAVA STÁTU (PANOVNÍK)

Oficiální hlavou státu je monarcha, respektive panovník.⁷ V době její nepřítomnosti ji na federální úrovni zastupuje generální guvernér (*Governor General*) a na úrovni provinční zástupce guvernéra (*Lieutenant-Governor*).

Ačkoli dle ústavy panovník formálně disponuje vysokými pravomocemi,⁸ jeho skutečná role je spíše symbolická. Monarcha v dnešní době symbolizuje autoritu státu. Očekává se od něj, že bude v systému hrát roli politicky neutrálního aktéra, který zachovává existující řád a tradice, ale do aktivní politiky s cílem ovlivnit její chod z vlastní vůle nevstupuje.

Panovník uplatňuje své pravomoci téměř výhradně se svolením premiéra. Činí tak nikoli s odvoláním na znění ústavy, ale na nepsané ústavní zvyklosti, které kopírují vztah hlavy státu a vlády ve Velké Británii. Za posledních více než sto let, bychom v Kanadě dohledali pouze jeden případ, tzv. aféru *King-Byng*,⁹ kdy generální guvernér odmítl jednat dle výzvy premiéra. Tento incident z roku 1926 vyvolal ústavní krizi a podepsal se na schválení Balfourovy deklarace, která potvrdila, že pole působnosti generálního guvernéra je velmi omezené.

Nevolená hlava státu, která v systému plní sice důležitou, ale jen pasivní roli, vyvolávala řadu debat o její smysluplnosti. Obzvláště ve frankofonním Québecu, kde je monarcha vnímán jako symbol koloniální minulosti a anglo-kanadské dominance, má republikánství poměrně dlouhou tradici.¹⁰

Určit sílu republikánství v Kanadě je ale velmi složité, neboť v minulosti se poměr odpůrců a stoupců zachování monarchie často měnil, aniž by šlo určit jednoznačného „vítěze“. Navíc sami odpůrci monarchie nemají zcela jasno v tom, kdo by měl panovníka nahradit. Na základě posledních průzkumů veřejného mínění můžeme říci, že podpora zachování monarchie v uplynulých několika letech mírně rostla. Kanaďané vyjadřují podporu stávající královně, a dokud bude ona, zdá se, že status quo zůstane zachován (Visser 2013).

6.2.2. PREMIÉR

Ministerský předseda, respektive premiér je ústřední postavou moci výkonné.¹¹ Paradoxně v ústavě o něm (ani kabinetu) nenalezeme žádnou zmínku. Jeho role je založena na ústavních konvencích.

Ministerského předsedu do úřadu¹² jmenuje generální guvernér. Podle zvyklostí se jím stává předseda nejsilnější strany ve Sněmovně reprezentantů,¹³ i když existují i výjimky.¹⁴ Premiérovi, respektive jeho kabinetu musí členové dolní komory vyslovit důvěru. Děje se tak po návratu z prvního zasedání obou komor parlamentu. Podle tradice v prostorách Senátu generální guvernér¹⁵ nejprve přednese tzv. Zprávu z trůnu (*Speech from the Throne*). Jedná se o projev, který obsahuje základní priority právě nastupující vlády.¹⁶ Jeho autorem je premiér, respektive jeho ministři a poradci. Jakmile projev skončí, vrátí se poslanci do prostor Sněmovny. A pak začnou v obou komorách separátně projednávat očekávanou vládní politiku.

Pokud by se ukázalo, že premiérovi v dolní komoře chybí podpora většiny poslanců, může být vyvoláno hlasování o nedůvěře. Pakliže si premiér není i nadále schopen většinu zajistit (50 % plus 1 hlas), musí na svůj post rezignovat (a s ním by skončila celá jeho vláda), nebo musí požádat generálního guvernéra, aby rozpustil parlament a vyhlásil konání nových voleb. Za hlasování o nedůvěře se rovněž považuje hlasování o rozpočtu a daních.

Formální postavení premiéra v kabinetu bývá poněkud nepřesně označováno jako „první mezi rovnými“ (*primus inter pares*) (Forsey 2010: 37). Skutečnost je taková, že premiér má nad svými ministry

značnou převahu. Tento vztah na jedné straně vyplývá z pojetí westminsterského parlamentarismu, kde výsady panovníka (tzv. prerogativa) postupně přecházely do rukou premiéra a kabinetu. Nicméně postavení kanadského premiéra narostlo výrazněji než v samotné Velké Británii. Silná pozice kanadského premiéra je dána zejména způsobem výběru předsedů stran a dále díky velmi silné stranické disciplíně a fragmentované opozici. Podle některých politologů můžeme dokonce tvrdit, že „kanadský premiér má dnes na Západě jen hrstku rovných“ (Savoie 2009: 115).

Mezi první povinnosti premiéra patří výběr ministrů, přičemž z velké většiny se jimi stávají členové dolní komory. Kromě rozhodování o složení kabinetu,¹⁷ premiér na základě zvyklostí vybírá osoby do Senátu, významné posty ve státní správě (soudce, členy federálních agentur, velvyslance aj.), formuluje vládní politiku, určuje termín rozpustění parlamentu a také termín konání nových voleb.

Pokud někde platí pro kanadského premiéra postavení „první mezi rovnými“, pak spíše na setkáních s premiéry deseti provincií. To pravidelně svolává federální premiér, nicméně na samotném setkání žádné privilegované postavení nemá (McMenemy 2006: 291–292).

6.2.3. KABINET A VLÁDA

Ústavní zákon Kanady (1982) v sekci o exekutivě slovo „kabinet“ vůbec neuvádí. Explicitně zmíněn je (čl. 11) Poradní sbor Kanady (*Privy Council for Canada*) (PCC), který roli kabinetu de facto zastupuje. Jeho členové jsou jmenováni generálním guvernérem na žádost premiéra; členství v PCC je doživotní, pokud není generálním guvernérem odňato,¹⁸ ale jeho členové se – na rozdíl od členů kabinetu – kolektivně nescházejí.

Podle zvyklosti téměř všichni členové kabinetu pocházejí z dolní komory. Výjimkou (například v roce 1979 nebo 1984) bývá jmenování jednoho či dvou senátorů – například za účelem výraznějšího zastoupení menšin. Početně se kabinety liší a není nikde dáno fixní číslo. V uplynulých letech se velikost kabinetu pohybovala mezi 13 až 40 osobami na federální úrovni. Je zvykem, že každá provincie má ve federálním kabinetu alespoň jednoho zástupce. Obzvláště v posledních

desítkách let se velmi zohledňuje genderová, etnická, jazyková či náboženská vyváženost (Brooks 2012: 238–239; Darlington: 2013).

Každý člen kabinetu je za svůj resort osobně odpovědný parlamentu. Současně ale platí, že členové kabinetu přejímají kolektivní odpovědnost za návrhy zákonů, které vláda prosadila. Pokud ministr vysloví nesouhlas s rozhodnutím vlády, je nucen na svůj post rezignovat.

V Kanadě je patrná jasná převaha moci exekutivní nad mocí legislativní (tzv. exekutivní dominance). Tato skutečnost vyplývá z uplatňování jednokolového většinového volebního systému, který vítězné straně ve velké většině případů zajišťuje i většinu v parlamentu (respektive ve Sněmovně) a z předsedy vítězné strany činí téměř jistého premiéra.

Všechny politické strany, které se nepodílejí na moci, vytvářejí vlastní „stínový kabinet“ (*Shadow Cabinet*) v čele se svým předsedou.¹⁹ Nicméně pouze strana, která získala ve volbách druhý největší počet mandátů, je oprávněna užívat titulu „Oddaná opozice Jeho Veličenstva“ (*Her Majesty's Loyal Opposition*). Předsedovi nejsilnější opoziční strany je z titulu jeho funkce nabídnuto oficiální sídlo, dále stínový ministr pobírá plat a tytéž výhody, které náleží ministrovi kabinetu (například setkání se zahraničními delegacemi). Oficiální opozici bývá také poskytován větší prostor v debatách v parlamentu. V Kanadě se pro členy oficiální opozice (*Official Opposition*) často používá termín „opoziční kritikové“ (*Opposition Critics*) spíše než „stínoví ministři“ (*Shadow Ministers*).

Specifikem kanadského politického života je absence koaličních vlád²⁰ na federální úrovni; přesněji řečeno relativně častý výskyt menšinových vlád, které vládou, ačkoli nedisponují většinou mandátů ve Sněmovně reprezentantů.²¹ Pokud dojde k takové konstelaci politických sil, že vítězná strana není schopna sestavit většinovou vládu, pak se premiér snaží pro svou politiku získat ad hoc podporu menších politických stran (Smith 2009: 133–135).

6.2.4. PARLAMENT

Parlament (spolu s hlavou státu, respektive generálním guvernérem) je představitelem zákonodárné moci. V Kanadě existuje

dvoukomorový parlament: Sněmovna reprezentantů (*House of Commons*) je volenou institucí na dobu maximálně pěti let od vypsání posledních voleb,²² Senát (*Senate*) nevolenou institucí.

Až do přijetí ústavy v roce 1982 byla v Kanadě uplatňována absolutní suverenita parlamentu, modifikována pouze federálním rozložením státní moci. Nicméně s ukončením patriace a přijetím Charty práv a svobod (1982), legislativa nesmí být v rozporu s obsahem Charty a může být postoupena Nejvyššímu soudu (*Supreme Court of Canada*) k přezkoumání.

Sněmovna reprezentantů je složena z 308 zástupců, což kopíruje počet volebních obvodů v zemi (Bowler – Donovan – Heerde 2008). Každých deset let – na základě Zákona o úpravě hranic volebních obvodů (*Electoral Boundaries Readjustment Act*) z roku 1964 – dochází k jejich revizi. Snahou je, aby tento počet co možná nejlépe reflektoval rozložení obyvatel v zemi. Nicméně to je s ohledem na rozlohu Kanady a velké rozdíly v zalidněnosti jejich regionů de facto nemožné. Na rozdíl od USA tak v Kanadě není dodržován princip rovnosti voličského hlasu. Populace v jednotlivých volebních obvodech Kanady se může odlišovat až o 25 % nad či pod volebním kvocieniem provincie (*provincial electoral quotient*) (Gidengil 2010: 228).²³

Kanadská ústava stanovuje, že žádná provincie nesmí mít méně členů ve federálním parlamentu, než kolik má senátorů, a že každé provincii bude přiděleno přinejmenším tolik křesel, jako jich měla v roce 1976, respektive v parlamentu v letech 1984–1988. Nedodržování principu „*one person-one vote*“ vede k tomu, že méně urbanizovaným provinciím, kde je populace statická, nebo dokonce klesá, je přidělováno více mandátů, než by odpovídalo jejich podílu na počtu obyvatel Kanady (Gidengil 2010: 229).

Členové Sněmovny mohou klást premiérovi nebo ministrovi kabinetu otázky týkající se jeho politické činnosti (*Question Time*).²⁴ Děje se tak každý den po dobu 45 minut. Dotazy mohou být kladeny anglicky i francouzsky a jsou nejprve předkládány předsedovi Sněmovny.

Senát je složen ze 105 členů,²⁵ přičemž tento počet odpovídá regionálnímu zastoupení jednotlivých provincií. Premiér má právo počet mandátů v Senátu navýšit o osm dodatečných míst, pokud by mu chyběla podpora nadpoloviční většiny senátorů. Taková situace – kdy bylo

zapotřebí jmenování nových senátorů, aby vláda byla schopna prosadit svou legislativu – nastává zcela výjimečně. Senátoři jsou do svého úřadu jmenováni premiérem, ale od reformy z roku 1965 mohou ve svém úřadu působit pouze do pětasedmdesátého roku svého života.

Postavení obou komor je nakloněno ve prospěch Sněmovny. Obě komory kanadského parlamentu sice disponují pravomocí iniciovat zákony a pro schválení zákona je nutný souhlas obou komor. V praxi se stává zcela výjimečně, aby se nevolený Senát postavil proti vůli volené Sněmovny. Navíc ústava stanovuje, že Senát není oprávněn iniciovat finanční zákony (například zákon o rozpočtu, výši daní nebo výši státních fondů).

Obě komory parlamentu mají své předsedy (*speakers*).²⁶ Předseda Sněmovny musí být jejím členem a je volen tajným hlasováním. Poslanci jej vybírají ze všech členů parlamentu (kromě členů kabinetu a předsedů politických stran). Až na výjimky pochází z řad strany, která je právě u moci. Nicméně očekává se, že v této funkci bude vystupovat nestranně a neutrálně. Svého hlasovacího práva využívá jen v případech rovnosti hlasů.²⁷

Předsedu Senátu jmenuje generální guvernér na žádost premiéra, a to zpravidla na dobu odpovídající volebnímu období Sněmovny. Předseda Senátu se aktivně účastní debat, zastupuje zájmy provincie, ze které pochází, účastní se hlasování a zastupuje Kanadu navenek.

6.2.5. VEŘEJNÁ SPRÁVA

K tomu, aby mohla vláda vykonávat své funkce, potřebuje poměrně široký byrokratický aparát (*Civil Service of Canada*). Ten slouží federální vládě při praktickém naplňování zákonů schválených federálním parlamentem, včetně těch, které jsou uvedeny v ústavě. Odhaduje se, že vláda v Ottawě zaměstnává v současnosti více než 450 tisíc federálních úředníků,²⁸ což z ní činí zdaleka největšího zaměstnavatele v zemi (i když asi 40 % je dislokováno pouze v hlavním městě a nejbližším okolí). Ačkoli se takový počet může zdát velký – a vskutku se díky tomu vláda stává terčem odborné i laické kritiky – realita je taková, že množství federálních úředníků vůči celkovému počtu obyvatel Kanady má od 70. let minulého století sestupný trend.

Veřejnou správu můžeme rozdělit do dvou částí – na řadová ministerstva (*line departments*), která poskytují veřejné služby v konkrétním sektoru (například doprava, zdravotnictví, zahraniční věci), a klíčové vládní agentury (*central agencies*) v oblasti financí a státní správy,²⁹ které napomáhají vládě při tvorbě zákonů a dohledu při jejich implementaci (Malcolmson – Myers 2009: 109).

V době vzniku kanadského dominia byli úředníci do funkcí dosazováni téměř výhradně s ohledem na svou stranickou loajalitu (*political patronage*), nikoli pro své odborné kvality. Tyto nekalé praktiky – mnozí úředníci ani neuměli psát – mělo ukončit schválení Zákona o veřejné službě (*Civil Service Act*) v roce 1882, který nicméně v praxi začal být využíván teprve na počátku 20. století. I v následujících letech ale nebylo jeho znění důsledně dodržováno (Dawson 1929).

Vysoce postavení státní úředníci disponovali (respektive stále disponují) značnou mocí, neboť rozhodují o praktické implementaci zákonů schválených federálním parlamentem. Tudíž jakmile se kanadská politika v průběhu 20. století demokratizovala, začala se objevovat častá obvinění ze zneužívání úřadu. Rostl tlak veřejného mínění na zpřísnění pravidel, podle kterých byl byrokratický aparát vybírán a mohl fungovat.³⁰ V současné době na kompetentnost úředníků dozírá – a do samotné funkce je jmenuje³¹ – Výbor pro veřejnou službu (*Public Service Commission Board*). Výbor se zavazuje jmenovat osoby na základě jejich způsobilosti vykonávat daný úřad. Při svém rozhodování by měl jednat nezávisle na politických tlacích či lobbování zájmových skupin. Od úředníků se pak očekává, že budou jednat ve veřejném zájmu a vzdají se svých politických aktivit.

Úředníci jsou formálně odpovědní ministři za daný resort. Ten pak může být za svou činnost interpelován ve Sněmovně. Jsou-li mu prokázána výrazná pochybení, očekává se, že ze svého úřadu odstoupí.

6.2.6. SOUDNICTVÍ

Soudní moc bývala dlouho opomíjeným aspektem výzkumu kanadského vládnutí (Bazowski 2009: 197). Tato skutečnost vycházela jednak z podstaty exekutivní dominance v kanadském politickém

režimu, ale také z toho, že v samotné ústavě (1982) nalezneme o judikativě zmínku až v 7. kapitole (Malcolmson – Myers 2009: 137–139).

Soudní moc je ve svých kompetencích a působnosti rozdělena mezi instituce federální a provinční.³² Právo zřizovat soudy ústava umožňuje jak Ottawě, tak provinciím. Nicméně téměř všechny soudy byly vytvořeny z iniciativy provincií, neboť ty nesou odpovědnost za dodržování práva a pořádku (včetně federálních zákonů) (Brooks 2012: 266).

Federální vláda si vyhrazuje právo jmenovat soudce vrchních provinčních soudů a provinčních odvolacích soudů³³ (s výjimkou probačních soudů v Novém Skotsku a Novém Brunšviku). Tito soudci jsou pak odvolatelní, jen když s tím vysloví souhlas obě komory federálního parlamentu. Doposud k takové eventualitě nikdy nedošlo (Forsey 2010: 31).

Nejvyšší soudní instancí v zemi je Nejvyšší soud Kanady (*Supreme Court of Canada*, SCC). Skládá se z předsedy a dalších osmi soudců,³⁴ které vybírá premiér. Funkční období je omezeno pětasedmdesátým rokem života soudce.

SCC byl založen již v roce 1875, ale s výjimkou trestního práva byla až do roku 1949 uplatňována přezkoumatelnost rozhodnutí SCC Soudním výborem poradního sboru panovníka (JCPC). SCC slouží jako nejvyšší odvolací instance, řeší spory mezi federální a provinční vládou a interpretuje ústavu, respektive rozsah vzájemných kompetencí. Význam SCC v kanadském režimu výrazně vzrostl od ukončení patriace a schválení Charty práv a svobod. Nejvyšší soud může prohlašovat zákony schválené v provinčních parlamentech nebo federálním parlamentu za protiústavní. Nicméně parlamenty v provinciích i federální parlament mohou rozhodnutí Nejvyššího soudu přehlasovat. A pokud se tak stane, zákon nenabude platnosti (Dahl 2001: 112).

6.2.7. PŘÍMÁ DEMOKRACIE

Principy přímé demokracie, ať už referendum, plebiscit, či lidová iniciativa, se v Kanadě objevují poměrně často. V letech 1867–2013 se v Kanadě konalo na 66 referend či plebiscitů, avšak jen tři z nich

byly celonárodní. Navíc ve všech případech měly jen konzultativní charakter (Brooks 2012: 123).

Kanadský režim byl vytvořen na principech odpovědné vlády a zastupitelské demokracie. Lidé si vybírají své zástupce, na které delegují svou moc a takovému zákonodárnému sboru je pak vláda odpovědná.³⁵ Existence odpovědné vlády má své praktické odůvodnění: geografická rozloha Kanady činí z jakékoli formy přímé demokracie zdoluhavý a finančně náročný proces (Cross 2009: 249).

První zkušenost s celonárodním referendem v Kanadě proběhla v roce 1898. Týkalo se politicky relativně nevýznamného tématu: prohibice. Ačkoli se těsnou většinou Kanadčané³⁶ vyslovili pro její zavedení, premiér Wilfrid Laurier (1896–1911) se nepřesvědčivými výsledky odmítl řídit, a tak v Kanadě zůstal alkohol dostupný (*Election Quebec* 2001: 13–14; McMenemy 2006: 325–326).

Druhé referendum, respektive plebiscit se odehrál během druhé světové války (1942) a řešil daleko závažnější téma: povinnou vojenskou službu. Tato otázka hluboce rozdělovala Kanadany na anglicky mluvící (většinově pro zavedení) a francouzsky mluvící (ostře proti). Ačkoli byl vznik branné moci nakonec lidmi schválen a parlamentem uzákoněn, k jejímu naplnění došlo až na samém sklonku války v roce 1944. Obavy z masového odmítání vstupu do armády se proto nenaplnily (*Election Quebec* 2001: 14–20; McMenemy 2006: 325–326).

Předmětem třetího celokanadského referenda (1992) bylo také schválení dohody z Meech Lake, která následovala po neúspěchu dohody z Charlottetown (1987). V obou případech byly smlouvy reakcí na odmítnutí kanadské ústavy (1981) frankofonním Québecem. Dohoda z Meech Lake nebyla schválena a přispěla k vypsání druhého referenda o nezávislosti Québecu (1995) (*Election Quebec* 2001: 22–24; McMenemy 2006: 325–326).

Referenda se také nezřídka odehrávají v jednotlivých provinciích. Neaktivnější v tomto směru jsou v Západní Kanadě, ale objevila se i v jiných regionech. Připomeňme jen některá z nich. V roce 1948, po dvou referendech, se občané Newfoundlandu rozhodli pro vstup do kanadské federace. V Québecu se konala dvě referenda (1980 a 1995) o vyhlášení nezávislosti frankofonní provincie. Tato možnost byla zamítnuta, byť ve druhém případě jen velmi těsně.