

Exekutívno-legislatívne vzťahy: stabilita alebo konflikty?

Postkomunistická politika

Doc. Marek Rybář, PhD.

Výkonná moc

- Historicky najstaršia časť štátnej moci
- V žiadnej inej ústavnej oblasti sa v SVE neexperimentovalo viac ako s exekutívou
- Do roku 1989 prezidentský úrad len v ČS a RUM
- POL' – kolektívny orgán Štátna rada
- Po r. 1989 – silní prezidenti hlavne v SNŠ

Prezidentské režimy a demokracia

- Nevhodnosť prezidentských režimov (Linz, Stepan, Mainwaring) pre nové demokracie:
- 1. podporujú „zero-sum politics“ a vylučujú menšiny
- 2. vedú k politickej polarizácii a patovým situáciám
- Podnecujú personalizmus a demagogické sklony jednotlivcov
- Koncentrácia moci = pokušenie ignorovať obmedzenia právomocí

Duvergerov semiprezidentský systém

- Prezident je priamo volený občanmi
- Nezavisí od parlamentu
- Na čele vlády je premiér, zodpovedá sa parlamentu
- Premiér a prezident zdieľajú niektoré exekutívne právomoci
- Právomoci prezidenta nie sú triviálne
- Možnosť prípadov „kohabitácie“

Tradičné delenie dem. systémov

- Parlamentarizmus
- Prezidencializmus
- Semi-prezidencializmus (?)

Koncepcie semiprezidentských systémov

- Elgie (1999): prezident volený občanmi a zároveň premiér s vládou, ktorí sa zodpovedajú parlamentu
- flexibilitu a zdieľanie moci podporujúci systém (Sartori) ALEBO
- usporiadanie vedúce k inštitucionálnym konfliktom a nestabilite (Elgie, Raunio, ...) ?

Shugart a Carey (1992): dva typy semiprezidentských systémov

- **Premiérsko-prezidentský**
- Prezident volený občanmi na presne stanovené funkčné obdobie
- Prezident vyberá premiéra, ktorý je šéfom vládneho kabinetu
- Právomoc odvolať vládu má jedine parlament

Shugart a Carey (1992): dva typy semiprezidentských systémov

- **Prezidentsko-parlamentný**
- Prezident volený občanmi na presne stanovené funkčné obdobie
- Prezident menuje a odvoláva premiéra a členov kabinetu
- Premiér a ministri potrebujú dôveru (zodpovedajú sa) ako prezidentovi, tak aj parlamentu

Shugart a Carey (1992): dva typy semiprezidentských systémov

- **Prezidentsko-parlamentné** systémy sú v SVE všeobecne **menej demokratické** než premiérsko-prezidentské
- Kľúčom je závislá a neistá pozícia vládneho kabinetu medzi prezidentom a parlamentom
- Konflikty, ak prezident nemá podporu parlamentnej väčšiny

Exekutívne systémy v počiatočnej fáze demokratických režimov SVE

- 8 čistých parlametarizmov (ALB, BOS, YUG, LAT, CZE, EST, HUN, SVK)
- 6 čistých prezidencializmov (AZE, BLR, GEO, TAJ, TURK, UZB)
- Ostatné niektorú formu semiprezidencializmu
- Niektoré krajiny zmenili formu exekutívnych systémov v nasledujúcich rokoch
- Semiprezidencializmus zostáva najčastejšou z nich

Klasifikácia podľa regiónov SVE

- Stredná Európa a Pobaltie
- Balkán
- Kaukaz a stredná Ázia
- Zvyšok bývalého ZSSR (západné SNŠ)

Stredná Európa a Pobaltie

- Žiadne prezidentské ani prezidentsko-parlamentné systémy
- Premiérsko-prezidentské: BUL, LIT, POL, ROM, SVK 1999-, CZE 2012-
- Parlamentné: LAT, SVK do 1999, CZE do 2012, EST

Balkán

- Žiadne prezidentské
- Prezidentsko-parlamentné: CRO 1990-2000,
- Premiérsko-prezidentské: CRO 2000-, MAC, SRB 2007-2008, YUG 2000-2003, SLO
- Parlamentné: ALB, BOS 1995-, MONT 2007-YUG -2000, SRB-MONT (2003-2007)

Kaukaz a stredná Ázia

- Prezidentské: AZE, GEO 1995-2004, UZB, TUR, TAJ,
- Prezidentsko-parlamentné: ARM 1991-2005, GEO 2004-, KAZ
- Premiérsko-prezidentské: ARM 2005-2015, MONG 1992-
- Parlamentné: ARM 2015-,

Zvyšok bývalého ZSSR (západné SNŠ)

- Prezidentské: BLR 1994-1996
- Prezidentsko-parlamentné: BLR 1996-, RUS 1993-, UKR 1996-2004, 2010-2014
- Premiérsko-prezidentské: MOLD 1994-2000, 2016- UKR 2004-, 2014-
- Parlamentné: MOLD 2000-2016

Semiprezidencializmus a demokracia v SVE

- Premiérsko-prezidentské systémy nemajú horšiu úroveň demokracie než čistý parlamentarizmus
- Prezidentsko-premiérske systémy majú výrazne horšiu úroveň demokracie než parlamentarizmus aj premiérsko-prezidentské systémy
- Prezidentské systémy majú v SVE najhoršiu úroveň demokracie (často nikdy neboli demokratické)

Prečo prezidentsko-parlamentné systémy škodia demokracii?

- 1. Prezidenti zneužívajú exekutívne dekréty s cieľom monopolizovať vlastnú moc
- 2. Prezidenti cielene podkopávajú proces vývoja stabilných politických strán a straníckej súťaže
- Výsledkom je, že ústavne silný prezident a slabé politické strany udržiavajú/reprodukovujú autoritársku vládu (Protsyk 2011)

Sedelius a Mashtaler (2013)

- Miera a charakter konfliktov vo vnútri exekutívy v dvoch semiprezidentských typoch v SVE
- Vysoká miera konfliktu je typická pre oba typy semiprezidencializmu (o niečo menšia v premiérsko-prezidentskom type)
- Výskyt silných konfliktov sa s ubiehajúcim časom (konsolidáciou?) neznižuje
- Spory o pravidlá a právomoci stále dôležité

Vytváranie prezidentského úradu: Poľsko

- Výsledok rokovaní pri okrúhlym stole
- 6-ročné obdobie, právomoc rozpúšťať parlament a vetovať legislatívu
- Neskôr (1990) 5-ročné obdobie
- Malá ústava 1992 – prezidentské prerogatíva
- 1997 – nová ústava – obmedzenie právomocí prezidenta a posilnenie premiéra

Vytváranie prezidentského úradu: Maďarsko

- Výsledok rokovaní pri okrúhlom stole – nezhoda – referendum 11/1989
- Komunisti – silný prezident priamo volený pred voľbami
- Opozícia – slabý prezident volený novým parlamentom
- Slabý prezidentský úrad, ÚS ďalej oslabil jeho právomoci

Ďalšie krajiny SVE

- Rumunsko a Srbsko/Juhoslávia – príklady ako politický kontext a osoba prezidenta môžu zmeniť faktické fungovanie vzťahov vláda-prezident
- Slovinsko – slabý a priamo volený prezident
- Litva – semiprezidentský systém ako kompromis medzi zástancami prezidentského a parlamentného (1990-92) – oba existovali pred 1940
- silnejšia pozícia priamo voleného prezidenta ale *de facto* fungovanie ako parlamentný systém (jediný odvolaný prezident v Európe)

Ďalšie krajiny SVE

- **Rusko:** mimoriadne silné prezidentské právomoci prezidenta “pacifikovali” premiéra a vládu aj bez parlamentnej väčšiny podporujúcej prezidenta
- Občasné konflikty (Jelcin vs. Primakov, resp. Stepašin)
- Putinov nástup do prezidentského úradu = konsolidácia parlamentnej podpory a premiéri (Kasjanov, Fradkov) ako administrátori

Ďalšie krajiny SVE

- **Rusko:** tandem Putin-Medvedev, miera konfliktnosti čiastočne závisela od držiteľa prezidentského úradu
- **Ukrajina:** prípady extrémnej miery konfliktu vo vnútri exekutívy
- Ústavné zmeny v právomociach zamerané v prospech aktuálnych držiteľov moci
- Prezident Kučma – vo funkcii záujem o silný prezidentský úrad

Ďalšie krajiny SVE

- **Ukrajina:** 2004 – zmena ústavy a oslabenie prezidentského úradu, lebo vysoké šance pre Juščenka
- Prezident Juščenko – nezabránil oslabeniu ústavných kompetencií (2004)
- Prezident Janukovič (2010) – po zvolení odmietal ústavné oslabenie kompetencií, ktoré v roku 2004 presadzoval

Ďalšie krajiny SVE

- **Ukrajina:** ústavný súd v 2010 konštatoval protiústavnosť ústavnej zmeny z roku 2004, návrat k silnému prezidentovi z roku 1996 (“Kučmov model”)
- 2014: parlament zákonom schválil návrat k ústavným právomociam prezidenta z decembra 2004 (slabší prezident)

Postavenie premiérov

- Komparatívna slabosť predsedu vlády – krátke obdobie v úrade
- Vzájomná závislosť medzi ne/stabilitou stranického systému a slabosťou (durability) predsedu vlády
- Hlavné výnimky: Drnovšek (1992-2002), Orbán (1998-2002, 2010-), Klaus, Dzurinda (1998-2006), Fico (2006-2010, 2012-), Tusk (2007-2014)

Modely parlamentarizmu 1/3

- **Parlamentný systém** (Lijphart 1999):
- Vláda je zodpovedná parlamentu
- Šéf exekutívy nie je volený priamo, ale je vybraný/schválený parlamentom
- Exekutíva v parlamentarizme je kolektívna/kolegiálna, nie personalizovaná
- Parlamentné demokracie, napriek spoločným črtám, nefungujú rovnako

Modely parlamentarizmu 2/3

- Faktory uľahčujúce spoluprácu medzi parlamentnou väčšinou a exekutívou (von Beyme, 2000):
- Kompatibilita parlamentného mandátu a postu v exekutíve (ministri môžu byť poslancami)
- Premiér (šéf vlády) je zvyčajne poslancom parlamentu
- Dochádza tak k fúzii parlamentu a vlády (ale nie všade!)

Modely parlamentarizmu 3/3

- Doring (1995): “racionalizácia” parlamentu
- Ťažká odvolateľnosť vlády parlamentom
- Vláda kontroluje parlamentnú agendu (témy a poradie rokovania)
- Obmedzenie možnosti predkladať a presadiť poslanecké návrhy zákonov

Modely vzťahu vlády a parlamentu

- Andeweg a Nijzink, 1995:
- a) stranický vzorec vzťahov (inter-party mode)
- b) aliancie naprieč stranami (cross-party mode)
- c) nestraničný vzorec (non-party mode)

Indikátory modelov parlamentarizmu

- **stranícky vzorec:**
- Regrutácia ministrov (z parlamentu?)
- Charakter procesu formovania vlády (koaličné zmluvy?)
- Stranícka disciplína (spoločné hlasovanie členov poslaneckých klubov/frakcií)
- Prevládajúci model v parlam. demokraciách SVE

Indikátory modelov parlamentarizmu

- **Aliencie naprieč stranami:**
- Základom interakcií sú sektorové/odvetvové záujmy poslancov bez ohľadu na stranícku príslušnosť (koncentrované v silných výboroch?)
- Kopírujú štruktúru ministerstiev (áno-vyššia špecializácia, ALE: nie-možno vyššia autonómnosť od rozhodnutí vlády meniť admin. exekutívy)

Indikátory modelov parlamentarizmu

- **Nestranický model:**
- Ako často vláda nepresadí svoje návrhy zákonov v parlamente
- Podiel zákonov presadených parlamentnými “backbenchers” (t.j. de facto opozíciou)
- Rola vyšetrovacích parlamentných výborov (ich existencia a dôsledky ich aktivít)

Modely parlamentarizmu v praxi

- Nestranícky vzorec - najmenej rozšírený a najviac zodpovedajúci klasickej fikcii parlamentnej demokracie
- Aliancie naprieč stranami len v špecifických oblastiach (napr. EÚ integrácia) alebo pri nestabilnej straníckej scéne
- Inak kľúčová úloha politických strán

Ďalšie faktory v parlamentarizme

- Okrem strán aj ďalšie faktory:
- 1) ťažko meniteľné pravidlá umožňujúce opozícii blokovat' vládne návrhy (kedysi Fínsko, Dánsko)
- 2) (politicko)kultúrne faktory – neformálne potrebný aj súhlas opozície v kľúčových otázkach (filibustering)
- 3) podmienená podpora vláde od „vlastných“ poslancov

Funkcie parlamentov

- 1) vytvárajú a udržiavajú vládu, prípadne ju aj odvolávajú (ale konštruktívne hlasovanie o nedôvere)
- 2) prijímajú legislatívu (ale dekréty v Rusku)
- 3) kontrolujú činnosť vlád (interpelácie, poslanecké prieskumy, *hodina otázok*)
- poslanecké strany a parlamentné výbory
- dôležitá úloha „ústavnoprávných“ výborov

Štruktúra parlamentov

- v SVE sú dvojkomorové parlamenty menej časté ako v ZE
- Horná komora má väčšinou združovať teritoriálne alebo funkcionálne záujmy
- Ter: BiH, Rusko, Poľ?, CZE?
- Funkcionálne: SLO, (IRE)
- Iba rumunský bikameralizmus dáva obom komorám zhruba rovnako silné postavenie (v ZE iba ITA)

Meniace sa postavenie parlamentov v SVE 1/3

- v období tranzície parlament aktívny len v MAĎ (určitá modifikácia dohôd spoza okrúhleho stolu), inde vykonávali transformačné kroky (presviedčanie, hrozby, vydieranie – Čalfa a ČSSR)
- Postupný trend k profesionalizácii (čo to je?)
- Paradoxne, komunistickí poslanci súdržní pri hlasovaniach a skúsenosti s vyjednávaním a politickou prácou

Meniace sa postavenie parlamentov v SVE 2/3

- Začiatok 90.-tych rokov:
- 1) parlamenty centrom politického života i zápasu
- 2) dezintegrácia protirežimových organizácií – zníženie moci vlád voči parlamentom
- 3) časté konflikty v exekutive zvyšovali vplyv parlamentu
- 4) exekutíva fragmentovaná a slabo kordinovaná – zníženie schopnosti dominovať

Meniace sa postavenie parlamentov v SVE 3/3

- 1) strany a stranické systémy stabilnejšie – stranická disciplína – malé šance opozície (kontroly parlamentu)
- 2) nižšia fragmentácia parlamentov (nižšia fluktuácia poslancov)
- 3) reforma administratívy a posilnenie exekutívneho jadra (core executive) okolo premiéra a ministra financií
- 4) proces EÚ integrácie posilňuje exekutívu (expertné info sú v exekutive, nie v parlamente)

Parlamenty po vstupe do EÚ

- Protipohyb parlamentov po vstupe do EÚ:
- úsilie kontrolovať exekutívy v otázkach EÚ
- Slabé prostriedky (záujem?) na výkon formálnych právomocí
- Zaväzovať, odporúčať, byť informovaný
- Inšpirácia DAN, ŠVÉ, FIN, RAK

Rozdiely medzi parlamentmi v SVE

- Olson a Illonszki (2011):
- Stredoeurópske vs. postsovietske parlamenty (CZ, HUN, SLO vs. RUS, MOL):
- Kontext ústavy a stranického systému
- Kontext členov parlamentu
- Vnútoraná organizácia (pravidlá a organizácia)
- Občianska spoločnosť

Parlamenty v strednej Európe: Stabilita?

- Stabilita na makro, mezo a mikro úrovni
- Makro: exekutívno-legislatívne vzťahy, ústavná definícia kompetencií
- Mezo: Poslanecké skupiny a parlamentné výbory
- Mikro: Individuálni poslanci, profesionalizácia