

# **Systemy vládnutia a štátnej administratívy**

Středovýchodní Evropa  
Doc. Marek Rybář, PhD.

# Výkonná moc v štáte

- historicky najstaršia zložka moci
- po páde komunizmu sa v regióne najviac experimentovalo s výkonnou mocou
- pred rokom 1989 mali prezidentský úrad len Československo a Rumunsko POL – kolektívna hlava štátu (Štátna rada)
- po roku 1989: silné právomoci prezidentov hlavne v postsovietskom priestore

# Prezidentské systémy a demokracia

- prezidentské režimy si s menšou pravdepodobnosťou než parlamentarizmus udržia demokratickú vládu (Linz, Stepan, Mainwaring), pretože
- 1. voľby prezidenta sa stávajú hrami s nulovým súčtom, vylučujú menšiny
- 2. Majú konkurenčné nároky na politickú legitimitu
- 3. Prezidentské demokracie podporujú personalizmus výkonnej moci
- 4. Demagóg môže uniesť politický systém a ignorovať existujúce rozdelenie právomocí

# Typy politických systémov

- parlamentný (systém závislosti medzi výkonnou a zákonodarnou mocou)
- prezidentský (systém vzájomnej nezávislosti výkonnej a zákonodarnej moci)
- poloprezidentský (priamo volený prezident a predseda vlády zodpovedný parlamentu)

# Duvergerov poloprezidentský systém

- Prezident je volený priamo voličmi
- Nezodpovedá sa parlamentu
- Predseda vlády je šéfom vlády, ktorý sa zodpovedá parlamentu
- Predseda vlády a prezident zdieľajú niektoré výkonné právomoci
- prezident má „dost' značné právomoci“
- systém je otvorený „kohabitácii“

# Alternatívy vnímania a definície poloprezidentskej vlády

- Elgie (1999): prezident zvolený občanmi a predseda vlády s vládou, ktorí sa zodpovedajú parlamentu
- Sartori: flexibilný systém zdieľania moci
- Elgie, Raunio a ďalší: usporiadanie, ktoré vedie k inštitucionálnym konfliktom a politickej nestabilite

# Shugart a Carey (1992): dva typy semipresidentializmov

- **premiérsko-prezidentský variant**
- predseda vlády a kabinet sa formálne zodpovedajú výlučne parlamentnej väčšine – a teda nie prezidentovi
- prezident vymenúva predsedu vlády, ktorý šéfuje vláde
- len parlament môže odvolať premiéra/vládu z funkcie

# Shugart a Carey (1992): dva typy semipresidentializmov

- **prezidentsko-parlamentný variant**
- predseda vlády a kabinet sú dvojito zodpovední prezidentovi a väčšine parlamentného zhromaždenia
- prezident vymenúva a odvoláva premiéra a ministrov vlády
- predseda vlády a ministri sa zodpovedajú prezidentovi aj parlamentu



# Shugart a Carey (1992): dva typy semipresidentializmov

- prezidentsko-parlamentné varianty bývajú menej demokratické ako premiérsko-prezidentské
- kľúčovou premennou je závislá a neistá pozícia premiéra a kabinetu medzi prezidentom a parlamentom
- ak prezident nemá podporu parlamentnej väčšiny, dochádza ku konfliktom

# Exekutívne systémy v ranej fáze postkomunizmu

- 8 čistých parlamentných systémov (ALB, BOS, YUG, LAT, CZE, EST, HUN, SVK)
- 6 čistých prezidentských systémov (AZE, BLR, GEO, TAJ, TURK, UZB)
- ostatné krajiny boli poloprezidentské
- niekoľko krajín prešlo z jedného systému na druhý
- semiprezidentalizmus je prevládajúcou formou vlády v regióne strednej a východnej Európy

# Regionálne variácie exekutívnych systémov v SVE

- Stredná Európa a Pobaltie
- Balkán
- Kaukaz a Stredná Ázia
- zvyšok bývalého Sovietskeho zväzu

# Stredná Európa a Pobaltie

- žiadny čistý prezidencializmus, žiadne prezidentsko-parlamentné varianty
- premiérsko-prezidentské systémy: BUL, LIT, POL, ROM, SVK 1999-, CZE 2012-
- parlamentarizmus: LAT, pred-1999 SVK, pred-2012 CZE, EST, HUN

# Balkán

- žiadny čistý prezidentizmus
- prezidentsko-parlamentné: CRO 1990-2000, premiérsko-prezidentské: CRO 2000-, MAC, SRB 2007-2008, YUG 2000-2003, SLO
- parlamentarizmus: ALB, BOS 1995-, MONT 2007- YUG -2000, SRB-MONT (2003-2007)

# Kaukaz a Stredná Ázia

- čisto prezidentské: AZE, GEO 1995-2004, UZB, TUR, TAJ,
- prezidentsko-parlamentné: ARM 1991-2005, GEO 2004-, KAZ
- premiérsko-prezidentské: ARM 2005-2015, MONG 1992-
- čistý parlament: ARM 2015-,

# Zvyšok bývalého Sovietskeho zväzu

- čistý prezidencializmus: BLR 1994-1996
- prezidentsko-parlamentné: BLR 1996-, RUS 1993-, UKR 1996-2004, 2010-2014
- Premiérsko-prezidentské: MOLD 1994-2000, 2016- UKR 2004-, 2014-
- čistý parlamentarizmus: MOLD 2000-2016

# Semiprezidencializmus a demokracia v SVE

- premiérsko-prezidentské systémy nie sú v demokratickom výkone horšie ako čistý parlamentarizmus
- prezidentsko-parlamentné systémy oveľa horšie v demokratickej výkonnosti ako parlamentarizmus A premiérovo-prezidentské systémy
- prezidentské systémy spojené s najhoršími úrovňami demokracie (často nikdy neboli demokratické)



# Ako prezidentsko-parlamentný variant podkopáva demokraciu?

- 1. Prezidenti často zneužívajú dekrétové právomoci na monopolizáciu výkonnej moci
- 2. Prezidenti vedome podkopávajú vytváranie stabilných strán a stabilných straníckych systémov
- ústavne silní prezidenti A slabé strany podporujú/reprodukovujú autoritársku vládu

# Vytváranie prezidentského úradu: Poľsko

- výsledok rokovaní za okrúhlym stolom
- volený na 6 rokov, právo rozpustiť parlament a vetovať návrhy parlamentu
- neskôr (v roku 1990) skrátené na 5-ročné funkčné obdobie
- Malá ústava z roku 1992 – prezidentské výsady
- nová ústava z roku 1997 – ďalšie obmedzenie prezidentských právomocí a posilnenie premiéra (konštruktívne vyslovenie nedôvery)

# Vytváranie prezidentského úradu: Maďarsko

- na rokovaniach za okrúhlym stolom sa nepodarilo dohodnúť na úrade prezidenta – referendum v 11/1989
- komunisti – silný prezident zvolený pred parlamentnými voľbami
- opozícia – slabý prezident zvolený demokraticky novozvoleným parlamentom
- Slabé postavenie, ústavný súd v niekoľkých prelomových nálezoch ešte viac zredukoval jeho právomoci

# Prezidentský úrad v ďalších krajinách

- Rumunsko a Srbsko/Juhoslávia: príklady toho, ako môže politický kontext a personálne faktory ovplyvniť fungovanie vzťahov v rámci výkonnej moci
- Slovinsko – slabý a priamo volený prezident
- Litva – poloprezidentský systém ako kompromis, keďže v histórii krajiny pred rokom 1940 existovali prezidentské aj parlamentné vlády
- formálne silná úloha priamo voleného prezidenta, ale systém funguje ako *de facto* parlamentarizmus (jediný obžalovaný prezident v Európe)

# Rusko

- extrémne silná úloha prezidenta pacifikovala premiéra a vládu aj bez parlamentnej väčšiny, ktorá by prezidenta podporila
- nejaké konflikty (Jeľcin vs. Primakov, Stepašin & Putin vs. Medvedev)
- Putin ako prezident = upevnenie parlamentnej podpory prezidenta, jeho premiéri ako administrátori (Zubkov, Mišustin)

# Rusko & Ukrajina

- RUS: tandem Putin-Medvedev, úroveň konfliktov závisela od toho, kto bol prezidentom,
- ústavné zmeny v roku 2020
- Ukrajina: extrémne vnútroexekutívne konflikty, manipulácia s ústavnými normami
- zmeny ústavy prispôsobené tak, aby sa vládcovia dostali do výhodnej pozície
- Prezident Kučma – počas výkonu funkcie uprednostňoval silné predsedníctvo

# Ukrajina

- 2004 – ústavné zmeny oslabujúce prezidentský úrad (v očakávaní Juščenkovho víťazstva)
- Prezident Juščenko – nedokázal/nezabránil ďalšiemu oslabeniu prezidentského úradu
- Prezident Janukovyč (2010) – po prevzatí prezidentského úradu namietal proti znižovaniu prezidentských právomocí, ktoré predtým sám presadzoval

# Ukrajina

- Ústavný súd v roku 2010 rozhodol, že ústavné oslabenie prezidentského úradu v roku 2004 bolo protiústavné (t. j. návrat k silnému prezidentskému úradu Kučmu z roku 1996)
- 2014: parlament schválil novelu ústavy, ktorou sa opätovne zavádzajú reformy z roku 2004 (slabšie formálne postavenie prezidenta)



# Modely parlamentarizmu

- parlamentné systémy nefungujú jednotne:
- často *de facto* splynutie parlamentu a vlády, pretože:
- kompatibilita poslaneckých a ministerských postov (ministri majú aj poslanecké mandáty).
- Premiér je zvyčajne aj poslanec
- silné a disciplinované politické strany

# Premiéři v SVE

- relativně slabá pozice – vzhledem na ich krátké funkční období
- souvislost mezi nestabilitou stranického systému a nízkou životností premiérov
- hlavní výjimky: Drnovšek (1992-2002), Orbán (1998-2002, 2010-), Klaus, Dzurinda (1998-2006), Fico (2006-2010, 2012-2018), Tusk (2007-2014)
- Berg (2020): Pozor! Premiéři mají vo volbách silný vodcovský efekt – formují volebný výber voličov

# Štruktúra parlamentov v SVE

- dvojkomorový parlament menej častý ako v západnej Európe
- horná komora zastupujúca územné záujmy (BiH, Rusko, POL?, ČR?)
- iba rumunský bikameralizmus dáva obom komorám zhruba rovnaké právomoci (podobne ako ITA)