


*Anna Michalak** <https://orcid.org/0000-0001-7430-5817>

ADAPTACJA PREZYDENCKIEGO SYSTEMU RZĄDÓW W PAŃSTWACH AZJI POŁUDNIOWO-WSCHODNIEJ NA TLE LITERATURY ANGLOJĘZYCZNEJ

Streszczenie. System prezydencki jest krytykowany od dawna, szczególnie przez przedstawicieli nauk politycznych. System ten charakteryzuje rygorystyczny podział (separacja) władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz połączenie funkcji prezydenta i szefa rządu. W myśl tych zasad prezydentowi (jako organowi władzy wykonawczej) przysługuje pełnia władzy wykonawczej oraz zwolnienie z odpowiedzialności przed parlamentem. Krytycy twierdzą, że jest to system prowadzący do braku stabilności władzy. Ostatnie badania prowadzone w tym zakresie nad ustrojami państw Azji Południowo-Wschodniej, które przyjęły prezydencki system rządów, zdają się przeczyć tej tezie. W konsekwencji prezydencki system rządów ma swych zwolenników i przeciwników, mocne i słabe strony. Niemniej jego cechy charakterystyczne same w sobie nie uniemożliwiają zbudowania trwałej demokracji prezydenckiej. Jak prezydencki system rządów będzie funkcjonował w praktyce, nie zależy wyłącznie od przyjętych formalnych ram instytucjonalnych, ale także od tak zmiennych i nieoczywistych czynników, jak osobowość aktorów sceny politycznej, system partyjny czy – nie tylko ogólne – kwestie kulturowe.

Słowa kluczowe: prezydent, system prezydencki, Azja Południowo-Wschodnia, model prezydentury, demokratyzacja

THE ADAPTATION OF THE PRESIDENTIAL SYSTEM OF GOVERNMENT IN THE COUNTRIES OF SOUTH-EASTERN ASIA ON THE BACKGROUND OF ENGLISH LITERATURE

Abstract. The presidential system has been criticized for a long time, especially by political scientists. This system is characterized by a rigorous division (separation) of the legislative and executive powers and the combination of the functions of the president and the head of government. Pursuant to these principles, the president (as an organ of executive power) has full executive power and is exempt from responsibility before the parliament. Critics argue that this is a system that leads to instability in power. Recent research conducted in this regard on the governments of Southeast Asian countries that have adopted the presidential system of government seem to contradict this thesis. As a consequence, the presidential system of government has its supporters and opponents, strengths and weaknesses. Nevertheless, its characteristics do not in themselves prevent the construction of a lasting

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, amichalak@wpia.uni.lodz.pl

presidential democracy. How the presidential system of government will function in practice depends not only on the adopted formal institutional framework, but also on such variable and non-obvious factors as the personality of political actors, the party system, or – not only general – cultural issues.

Keywords: president, presidential system, Southeast Asia, presidency model, democratization

1. WPROWADZENIE

System polityczny i tworzące go instytucje są tym polem badań, na którym koncentrują swoją uwagę przedstawiciele różnych dyscyplin wiedzy, przede wszystkim jednak konstytucjoniści i politolodzy. I jedni, i drudzy, choć posługują się różnym językiem opisu i analizy, starają się przedstawić bądź pożądaną, bądź rzeczywisty obraz relacji obejmujących – jak ujął to niegdyś Robert Dahl – kontrolę, wpływ, władzę i autorytet (Dahl 1991, 4). Ten związek doktryny prawa konstytucyjnego z nauką o polityce zaznacza się szczególnie wyraźnie, gdy ta ostatnia w swych dociekaniach jako podejście metodologiczne wykorzystuje instytucjonalizm. Podobnie jak ustroj polityczny dla konstytucjonalistów, tak system polityczny jest dla politologów pojęciem normatywnym, a zatem określa obowiązujące reguły sprawowania władzy. Zbliża to – przynajmniej w zakresie badań ustrojowych – naukę prawa konstytucyjnego i naukę o polityce do tego stopnia, że granice między nimi stają się mało czytelne (Antoszewski 2014, 13). W sposób szczególny jest to widoczne w badaniach, które prowadzą badacze anglojęzyczni, także nad systemami politycznymi. Keith E. Whittington, politolog, badacz amerykańskiego konstytucjonalizmu, stwierdził wręcz, że: „Teoria konstytucji powinna być traktowana raczej jako gałąź nauk politycznych, a nie jako gałąź prawa. Stawia bowiem wiele normatywnych, conceptualnych i empirycznych pytań o to, jak systemy konstytucyjne mogą i powinny funkcjonować oraz jakie funkcje konstytucje mogą pełnić w polityce” (Whittington 2007, 15). Uwzględniając powyższe, a przede wszystkim dyscypliny naukowe prezentowane przez autorów najbardziej znaczących publikacji na temat prezydenckiego systemu rządów w państwach Azji Południowo-Wschodniej, w rozważaniach uwzględniam wypowiedzi zarówno konstytucjonalistów, jak i przedstawicieli nauk politycznych, stojąc na stanowisku, że dopiero analiza wszystkich tych poglądów może stanowić punkt wyjścia dla dalszych dociekań, których przedmiot w niniejszej publikacji jedynie sygnalizuję.

2. PAŃSTWA AZJI POŁUDNIOWO-WSCHODNIEJ JAKO PRZEDMIOT BADAŃ POLSKICH KONSTYTUCJONALISTÓW

Koniec XX w. przyniósł w Europie Środkowej i Wschodniej przemianę ustrojową, których konsekwencje zdominowały kierunki badań prawnoporównawczych polskich konstytucjonalistów. Problematyka transformacji, ocena funkcjonujących

w Europie systemów ustrojowych pod kątem możliwości ich adaptacji na grunt polskiego prawa, wreszcie analiza przyjętych rozwiązań stanowią trzon prac konstytucjonalistów polskich po 1989 r. Jednocześnie w swych pracach wśród przywoływanych systemów ustrojowych przedstawiciele tej gałęzi nauk prawnych sięgali zwykle do „klasycznych”, sprawdzonych modeli zachodnioeuropejskich. Natomiast zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Azji Południowo-Wschodniej (i nie tylko) to nadal *terra incognita* dla większości, i to nie tylko polskich, konstytucjonalistów.

Niemniej Azja Południowo-Wschodnia to region bardzo ciekawy dla badaczy systemów konstytucyjnych, choć jeszcze niezupełnie odkryty przez polskich adeptów tej gałęzi prawa¹ (prym w badaniach nad ustrojami państw tego regionu wiodą przedstawiciele nauk politycznych: Krzysztof Gawlikowski, Adam W. Jelonek, Ewa Trojnar, Krzysztof Trzcziński, Marek Bankowicz oraz Maria Ochwat). Wspomniany obszar obejmuje Półwysep Indochiński i Archipelag Malajski wraz z Filipinami, w tym następujące państwa: Myanmar, Tajlandia, Kambodża, Laos, Wietnam, Malezja, Singapur, Indonezja, Timor Wschodni, Brunei i Filipiny. Zróżnicowany etnicznie, religijnie, kulturowo oraz gospodarczo region ma bardzo bogatą historię. Czynniki te, wraz z doświadczeniami okresu kolonizacji, powodują, że państwa Azji Południowo-Wschodniej stanowią niezwykle interesujący, choć zarazem bardzo trudny obszar badawczy.

Łukę w tym zakresie wypełniają wyniki badań konstytucjonalistów i politologów publikowane w literaturze anglojęzycznej, chociaż specyfika ich metodologii (kładzenie nacisku na praktykę funkcjonowania instytucji) zdaje się pozostawiać pewien niedosyt, np. w zakresie przeprowadzania analizy podstaw prawnych (w tym prawnoporównawczych).

3. ADAPTACJA PREZYDENCKIEGO SYSTEMU RZĄDÓW W PAŃSTWACH AZJI POŁUDNIOWO-WSCHODNIEJ

Właściwa historia konstytucyjnych demokracji niezależnych państw Azji Południowo-Wschodniej rozpoczyna się w czasach zimnej wojny, kiedy to również ten region stał się obszarem ścierania dwóch walczących ze sobą bloków. Dekolonizacja i demokratyzacja w tym regionie rozpoczęła się po zakończeniu II wojny światowej i trwała praktycznie do pierwszej dekady XXI w., choć zdaniem wielu nadal nie można uznać tych procesów za zakończone. W tym czasie, kierując się doświadczeniami historycznymi, wyznawaną przez większość społeczeństwa religią, związkami gospodarczo-ekonomicznymi z byłymi kolonizatorami czy

¹ Należy jednak zauważyć, że omawianym regionem wpadkowo zajmują się niektórzy badacze, np. Marcin Michał Wiszowaty w ramach badań nad monarchiami.

państwami sąsiednimi, dokonywano wyboru co do przyjmowanego ustroju, systemu rządów oraz naczelnych zasad funkcjonowania państwa.

Jak wskazałam, interesujący region obejmuje swoim terytorium jedenaście państw, z przyjętymi na przestrzeni lat 1987 (Filipiny) – 2017 (Tajlandia) konstytucjami. Ustawy zasadnicze w chwili obecnej konstytuują na obszarze Azji Południowo-Wschodniej monarchię absolutną (Brunei), trzy republiki komunistyczne (Myanmar, Laos i Wietnam), trzy monarchie konstytucyjne (Tajlandia, Kambodża, Malezja) oraz cztery republiki demokratyczne (Singapur, Indonezja, Filipiny, Timor Wschodni). Należy przy tym podkreślić, że nie można postawić tezy, iż doświadczenia kolonizacyjne wpływały w ten sam sposób na wybór ustroju przyjętego w danym państwie po uzyskaniu niepodległości. O ile wpływy tradycji prawnej państw-kolonizatorów są widoczne w przyjętych systemach prawnych byłych kolonii, o tyle zasada ta nie dotyczy wyboru systemu konstytucyjnego tych państw. Cztery spośród państw regionu to były kolonie brytyjskie (Singapur, Brunei, Malezja, Myanmar), cztery – kolonie francuskie (Tajlandia, Kambodża, Laos, Wietnam), Filipiny wyzwoliły się spod wpływów Hiszpanii, a Timor Wschodni spod panowania Portugalii i Holandii, z kolei Indonezja to była kolonia holenderska. Jednocześnie można wskazać, że Brunei mimo silnych wpływów brytyjskich nie wprowadziło demokratycznej formy rządów, natomiast Filipiny – była kolonia holenderska – przyjęły w 1987 r. konstytucję silnie wzorowaną na ustawie zasadniczej Stanów Zjednoczonych. Z kolei Timor Wschodni – była kolonia portugalska – adaptował instytucje i rozwiązania charakterystyczne dla portugalskiej ustawy zasadniczej (Michalak 2017, *passim*).

W tym miejscu należy podkreślić, choć być może to oczywiste, że prowadząc badania nad systemami rządów państw obcych, należy przede wszystkim wziąć pod uwagę fakt, że na określenie systemu władzy przyjętego w danym państwie nie może wpływać wyłącznie analiza postanowień ustawy zasadniczej. Najlepiej oddaje ten aspekt badań nad systemami konstytucyjnymi współczesnych państw przykład Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, których ustrój określany jest jako archetyp systemu prezydenckiego. Mimo braku zmian postanowień konstytucji w czasie ponad dwóch stuleci jej obowiązywania mogliśmy zaobserwować najpierw długi okres dominacji parlamentu – od powstania republiki do lat dwudziestych XX w., z przerwami przypadającymi na czas prezydentury Thomasa Jeffersona (1801–1808), Andrew Jacksona (1829–1836) i Abrahama Lincolna (1861–1865) – w którym to Kongres stanowił centrum władzy i miał pozycję decydującą, natomiast funkcją prezydenta było przede wszystkim pełnienie roli reprezentacyjnej. Stało się to możliwe dzięki wąskiej interpretacji postanowień konstytucji, zgodnie z którą właśnie Kongres był pierwszą spośród trzech władz. Następnie, od lat trzydziestych XX w., wzrasta rola prezydenta jako głównego ośrodka władzy. Przyczyn tych zmian było wiele, by wymienić tylko sytuację polityczną na świecie czy wewnętrzne problemy ekonomiczne Stanów Zjednoczonych. O ile jednak wzrost znaczenia urzędu prezydenta jako głównego

ośrodka władzy łączy się z osobą Franklina D. Roosevelta, o tyle faktycznie zmiany te umożliwiło uchwalenie *The Budget and Accounting Act* w 1921 r. (Fabbri 1995, 109–129). Wszystko to prowadzi do prostego wniosku, że skopiowanie czy też wzorowanie się na treści konstytucji Stanów Zjednoczonych nie oznacza, iż w danym państwie wprowadzony zostanie amerykański system rządów. Dopiero funkcjonowanie konstytucji w praktyce i ocena tej praktyki pozwoli na zdefiniowanie, czy mamy do czynienia z systemem prezydenckim, mieszanym, a może ze swoistą hybrydą systemu amerykańskiego określanego wspólnie przez badaczy amerykańskich jako prezydentura parlamentarna (Fabbri 1999, 113).

W chwili obecnej bardzo trudno znaleźć wspólny mianownik dla badań prawnoporównawczych nad systemami konstytucyjnymi państw omawianego regionu. Należy wziąć pod uwagę, że dokonując wyboru demokratycznego ustroju i systemu rządów, elity polityczne kierują się określonymi czynnikami. Z badań prowadzonych na ten temat wynika, że dwa elementy są szczególnie ważne: doświadczenia instytucjonalne i geografia kulturowa danego państwa (Michalak 2017, 14). Wcześniejsze doświadczenia demokratyczne, zwłaszcza w sytuacji, gdy doprowadziły do wprowadzenia rządów autorytarnych, stanowią ograniczenia dla twórców konstytucji, którzy chcąc uniknąć błędów poprzedników, eliminują dotychczas przyjęte rozwiązania ustrojowe z pola zainteresowania. Jednocześnie państwa, które doświadczyły dyktatury wojskowej, są bardziej skłonne wprowadzić system prezydencki. Drugim czynnikiem decydującym o wyborze systemu rządów jest geografia kulturowa oraz doświadczenia kolonialne. Państwa Ameryki Łacińskiej w większości przyjęły system prezydencki, a w krajach Europy Zachodniej przeważa system parlamentarny. W tych regionach tylko nieliczne państwa zdecydowały się na wprowadzenie systemu semi-prezydenckiego, choć przecież jest on bardzo popularny w Europie Wschodniej. Nie bez znaczenia pozostają wpływy byłych kolonizatorów. Byłe kolonie brytyjskie zdecydowanie faworyzują parlamentaryzm, podczas gdy większość byłych kolonii francuskich w Afryce przyjęła system semiprezydencki, a wszystkie były kolonie hiszpańskie w Ameryce Południowej wprowadziły system prezydencki. Oczywiście dla wyboru ustroju nie bez znaczenia pozostaje czas wprowadzania zmian. W trakcie tzw. drugiej fali demokratyzacji wyraźnie preferowano system parlamentarny (wprowadziło go 37 spośród 55 państw przechodzących przemiany ustrojowe w latach 1945–1973, co stanowi 67,3%). Z kolei podczas tzw. trzeciej fali demokratyzacji opowiadano się raczej za systemem prezydenckim (w latach 1974–2006 spośród 92 państw 43 wprowadziły ten system rządów, co stanowi 46,7%; Jung, Deering 2013, 60–77).

W świetle przedstawionych danych analiza rozwiązań instytucjonalnych przyjętych w konstytucjach państw omawianego regionu pozwala na wyróżnienie dwóch przeważających charakterystycznych rodzajów systemów rządów, mianowicie systemu parlamentarnego i systemu prezydenckiego. Pierwszy z nich występuje w Malezji, Singapurze, Tajlandii i formalnie w Wietnamie oraz w Kambodży

i Laosie (ustawa zasadnicza tego ostatniego wzorowana była m.in. na modelu wietnamskim). Natomiast prezydencki system rządów przyjęły Indonezja, Filipiny oraz Timor Wschodni. Biorąc pod uwagę, że w latach 1945–2006 (tj. w okresie obejmującym tzw. drugą i trzecią falę demokratyzacji) w grupie 26 państw Azji przechodzących przemiany demokratyczne 17 wprowadziło system parlamentarny, a 5 system prezydencki (pozostałe 4 państwa przyjęły model mieszany; Jung, Deering 2013, 9). Przyjęcie systemu prezydenckiego w regionie Azji Południowo-Wschodniej można zatem postrzegać jako wyjątek. Przy czym, na potrzeby niniejszej publikacji, w ślad za poglądami doktryny przyjęto, że system prezydencki determinują następujące czynniki: a) prezydent jest wybierany bezpośrednio przez naród, 2) konstytucja określa kadencję prezydenta oraz c) prezydent tworzy gabinet i ma konstytucyjnie przyznaną znaczną władzę ustawodawczą (Jung, Deering 2013, 9; Kasuya 2013, 12).

System prezydencki jest krytykowany od dawna, szczególnie przez przedstawicieli nauk politycznych (Linz 1994, 3). System ten charakteryzuje rygorystyczny podział (separacja) władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz połączenie funkcji prezydenta i szefa rządu. W myśl tych zasad prezydentowi (jako organowi władzy wykonawczej) przysługuje pełnia władzy wykonawczej oraz zwolnienie z odpowiedzialności przed parlamentem. Krytycy twierdzą, że jest to system prowadzący do braku stabilności władzy. Podzielając stanowisko Juana Linza, sugerują, że dlatego, iż prezydent i legislatura są wybierani oddzielnie, legitymizacja ich władzy jest konkurencyjna, co rodzi konflikty. Jednocześnie nieliczne mechanizmy rozstrzygania sporów między prezydentem i ustawodawcą prowadzą do upolitycznienia systemu sądowego i zaangażowania systemu sprawiedliwości w rozstrzygnięcie konfliktów.

Należy przy tym podkreślić, że w ciągu ostatnich piętnastu lat wiele państw przyjęło system prezydencki jako etap przemian czy demokratyzacji i jest coraz więcej dowodów na to, że system ten jest podobnie odporny na kryzysy polityczne czy wstrząsy gospodarcze jak parlamentarne systemy rządów. Chociaż przez wiele lat uważano, że tzw. żywotność (trwałość) parlamentarnych systemów rządów jest silniejsza niż systemów prezydenckich, ostatnie badania, jak się wydaje, wykazały, że przyczyna takiego stanu rzeczy nie leży w strukturze samego prezydencałizmu, ale raczej w okolicznościach, w jakich i kiedy dokonano wyboru takiego systemu – zwłaszcza w przypadku państw odchodzących od dyktatury wojskowej, w których jakkolwiek forma demokracji ma mniejsze szanse (Cheibub 2007, 53). Jednocześnie krytykowana jest tendencja do przeceniania roli, jaką odgrywają formalne postanowienia konstytucji w kształtowaniu tzw. rzeczywistości instytucjonalnej. Przepisy te, przede wszystkim w świetle praktyki ich stosowania, nie oddają rzeczywistego sposobu funkcjonowania instytucji konstytucyjnych (Ellis, Samuels 2021).

Ponadto prowadzone od lat badania empiryczne wskazują, że wybór między systemem prezydenckim a parlamentarnym, szczególnie w warunkach Azji

Południowo-Wschodniej, nie może być łatwy ani oczywisty. Pamiętajmy, że wschodnioazjatyckie systemy polityczne cechuje aprobatą dla liderów silnego rządu, szacunek dla państwa oraz dbałość o rozwój ekonomiczny i budowę dobrobytu w społeczeństwie. W regionie tym do tej pory preferowano system parlamentarny, który w warunkach demokracji elitarnej (zdominowanej przez klientelizm, demokrację patronatu)² okazał się jednak niestabilny (co najlepiej ilustruje przykład Tajlandii). Z drugiej strony mamy przykład Indonezji, w której niesprzyjający parlament (kontrolowany przez koalicję, na czele której stał pokonany w wyborach prezydenckich konkurent Prabowo Subianto) miesiącami skutecznie uniemożliwiał uchwalanie projektów ustaw wnoszonych przez nowo wybranego prezydenta Joko Widodo³. Widać więc, że systemowi prezydenckiemu również brakuje w tym regionie stabilności.

Wydaje się także, że system parlamentarny oferuje rozwiązania (wotum nieufności wobec rządu), które mogą być postrzegane jako mniej konfliktowe, gdyż nie antagonizują w tak wielkim stopniu przeciwników politycznych (jak np. procedura impeachmentu w systemie prezydenckim). Dobrze oddaje ten punkt widzenia przykład filipińskiego prezydenta Josepha Estrady w 2001 r., który został ostatecznie usunięty ze stanowiska w wyniku mechanizmów pozakonstytucyjnych (groźba zamachu stanu, masowe demonstracje zarówno przeciwników, jak i zwolenników prezydenta), gdy wszczęta procedura impeachmentu została zablokowana w Senacie (Dressel, Fukuyama, Chang 2005, 102–116).

Również w Myanmarze system prezydencki stał się źródłem potencjalnej niestabilności. Konflikty między „reformatorskim” prezydentem Thein Sein a przewodniczącym parlamentu Shwe Mann wykazały brak instytucjonalnej współpracy między tymi segmentami władzy, a w konsekwencji brak dostępnych instrumentów dla rozstrzygnięcia impasu.

Z kolei w Timorze Wschodnim, który zmierza w kierunku systemu semiprezydenckiego, odchodząc od wzorów portugalskich, już można zaobserwować konflikty rysujące się na tym tle. Interakcje między prezydentem, rządem (gabinetem) i władzą ustawodawczą są cechą charakterystyczną dla reżimów półprezydenckich. W szczególności występują dwa rodzaje konfliktów, które – co można zaobserwować – powtarzają się także w Timorze Wschodnim. Po pierwsze, konflikt charakteryzujący się intensywną konfrontacją między prezydentem a premierem

² Rozumianą jako system polityczny oparty na stosunku klient–patron, polegający na udzielaniu przez klienta politycznego lub finansowego wsparcia patronowi (np. w postaci głosów) w zamian za jakiś specjalny przywilej lub korzyść (np. łatwiejszy dostęp do edukacji, służby zdrowia, służby publicznej); szerzej zob. Stokes 2013, 648–672.

³ B. Dressel, *Presidential Democracies in Asia Reflections from Indonesia and the Philippines DRAFT* (forthcoming, Routledge Handbook on Asian Parliaments, edited by Rehan Abeyaratne and Po Yen Yap. https://www.academia.edu/50950808/Presidential_Democracies_in_Asia_Reflections_from_Indonesia_and_the_Philippines_DRAFT_forthcoming_Routledge_Handbook_on_Asian_Parliaments_edited_by_Rehan_Abeyaratne_and_Po_Yen_Yap?email_work_card=title (dostęp: 28.01.2023).

wspieranym przez parlament. Po drugie, konflikt między zjednoczoną władzą wykonawczą a parlamentem, który ma miejsce, gdy prezydent i premier oraz ministrowie tworzą sojusz przeciwko władzy ustawodawczej (Beuman 2016, *passim*). Wprawdzie żaden z prezydentów przed 2017 r. formalnie nie był członkiem partii politycznej w czasie sprawowania urzędu, każdy jednak był wspierany przez określone partie polityczne lub koalicje partii politycznych.

Faktem jest, że system prezydencki przyczynił się do powstania kryzysu władzy i braku stabilizacji sytuacji politycznej właściwie we wszystkich państwach, które wprowadziły ten reżim, choć żaden z kryzysów ostatecznie nie doprowadził do zachwiania czy upadku demokracji. W każdym z tych państw system prezydencki pozwolił politycznym outsiderom zdobyć władzę znacznie szybciej, niż byłoby to możliwe w ramach systemu parlamentarnego. Podkreślana przez zwolenników systemu parlamentarnego łatwość osiągania konsensusu politycznego w wielu krajach rozwijających się jest często przyczyną zastoju politycznego. Zmiana systemu prezydenckiego na parlamentarny zależy zatem od zaistnienia potrzeby doprowadzenia do zmian politycznych w danym kraju (Dressel, Fukuyama, Chang 2005, 102–116). Niemniej jednak w najnowszych publikacjach badacze podkreślają, że pomimo często intensywnych konfliktów politycznych i tymczasowej niestabilności w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej, systemy prezydenckie różnych typów – od stosunkowo „czystych” form po półprezydenccjalizm i inne hybrydy – były w dużej mierze odporne na zmiany. Teza ta jest przy tym prawdziwa zarówno dla stabilnych demokracji, jak Korea Południowa i Tajwan, jak i rozwijających się, jak Indonezja i Timor Wschodni (Bünthe, Thompson 2023, 2).

4. PODSUMOWANIE

Prezydencki system rządów ma swych zwolenników i przeciwników, mocne i słabe strony. Niemniej jego cechy charakterystyczne same w sobie nie uniemożliwiają zbudowania trwałej demokracji prezydenckiej. Jak prezydencki system rządów będzie funkcjonował w praktyce, nie zależy wyłącznie od przyjętych formalnych ram instytucjonalnych, ale także od tak zmiennych i nieoczywistych czynników jak osobowość aktorów sceny politycznej, system partyjny czy – nie tylko ogólne – kwestie kulturowe.

Takie ujęcie sprawia, że bardziej pożądana staje się dyskusja nad tym, jak zapewnić sprawne i jednocześnie praworządne funkcjonowanie systemu rządów prezydenckich, niż rozważanie – w przypadku problemów – drastycznej zmiany reżimu na parlamentarny czy semiprezydencki. Biorąc pod uwagę, że ten sam system może funkcjonować na różne sposoby, gdy rządy sprawują inni prezydenci, do reform ustroju, a zwłaszcza reform radykalnych, należy podchodzić z ostrożnością. Należy przy tym dokonać dokładnej analizy nie tylko postanowień

konstytucji, ale także nieformalnych praktyk i stylu przywództwa prezydenta, oceniając, jak system będzie funkcjonował w różnych konfiguracjach takich pozaprawnych czynników.

W doktrynie przychylnie ocenia się propozycje przedstawione przez Scotta Mainwaringa i Matthew Shugarta (1997, 394–395, 434–437), zgodnie z którymi funkcjonalny system prezydencki to taki, w którym: system wyborczy zapewnia prezydentowi stosowne poparcie w parlamencie (choć niekoniecznie większość), uprawnienia prezydenta do wydawania dekretów są bardzo ograniczone, a partie polityczne powinny mieć odpowiedni stopień kontroli nad swoimi przedstawicielami w parlamencie (co wyeliminuje nierozwiązywalne konflikty między prezydentem a kierownictwem partii). Wskazuje się przy tym, że silna władza prezydencka niekoniecznie musi być destrukcyjna dla demokracji. W równym stopniu może stać się konstruktywna, gdy jest używana do inicjowania debaty obywatelskiej i poszerzania kręgu podmiotów biorących udział w politycznych negocjacjach. Silny prezydent może też stać się postacią jednoczącą i integrującą, stanowiącą symbol państwa⁴. Z kolei silny model prezydentury połączony z wysoce scentralizowaną władzą w wieloetnicznym i podzielonym społeczeństwie może doprowadzić do wykluczenia poszczególnych grup społecznych i nasilania konfliktów (Ellis, Samuels 2021). Podkreśla się także konieczność dalszych empirycznych i prawnoporównawczych badań w tym zakresie, co powinno zachęcać również polskich przedstawicieli zarówno nauk politycznych, jak i prawa konstytucyjnego do zerknięcia w omawianym kierunku.

BIBLIOGRAFIA

- Antoszewski, Andrzej. 2014. „System polityczny jako przedmiot badań politologii i nauki prawa konstytucyjnego”. W *Rozprawa o metodzie prawa i polityki*. 13–28. Red. Mirosław Sadowski, Aleksandra Spychalska, Katarzyna Sadowa. Wrocław: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wydawnictwo Beta-Druk.
- Beuman, Lydia M. 2016. *Political Institutions in East Timor: Semi-presidentialism and Democratisation*. Abingdon: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315668772>
- Bünte, Marco. Mark R. Thompson. 2023. *Presidentialism and Democracy in East and Southeast Asia*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003211822>
- Cheibub, Jose Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511813344>
- Dahl, Robert. 1991. *Modern Political Analysis*. Prentice Hall: Englewood Cliffs.
- Dressel, Bjorn, *Presidential Democracies in Asia Reflections from Indonesia and the Philippines DRAFT* (forthcoming, Routledge Handbook on Asian Parliaments, edited by Rehan Abeyratne and Po Yen Yap. https://www.academia.edu/50950808/Presidential_Democracies_in_Asia_Reflections_from_Indonesia_and_the_Philippines_DRAFT_forthcoming_Routledge

⁴ Co świetnie pokazuje przykład prezydenta Ukrainy Wołodymyra Zelenskigo w czasie trwającej wojny.

- Handbook_on_Asian_Parliaments_edited_by_Rehan_Abeyratne_and_Po_Yen_Yap?email_work_card=title (dostęp: 28.01.2023). <https://doi.org/10.4324/9781003109402-7>
- Dressel, Bjorn. Fakhridho Susilo. 2023. „Presidential Democracies in Asia”. W *Handbook on Asian Parliaments*. Red. Rehan Abeyratne, Po Yen Yap. Abingdon–New York: Routledge.
- Dressel, Bjorn. Francis Fukuyama. Boo-Seung Chang. 2005. „Facing the Perils of Presidentialism?”. *Journal of Democracy* 16: 102–116. <https://doi.org/10.1353/jod.2005.0026>
- Ellis, Andrew. Kirsti Samuels. 2021. *Making Presidentialism Work: Sharing and Learning from Global Experience: A Summary of the International IDEA/UNAM Workshop*. Stockholm: UNAM/IDEA. <https://www.idea.int/publications/catalogue/making-presidentialism-work-sharing-and-learning-global-experience> (dostęp: 3.02.2023).
- Fabbrini, Sergio. 1995. „Between Parliamentarism and Presidentialism: A Comparative Perspective on Governmental Systems”. *Journal of Behavioral and Social Sciences* 2: 109–129.
- Fabbrini, Sergio. 1999. „The American System of Separated Government: An Historical-Institutional Interpretation”. *International Political Science Review* 20: 95–116. <https://doi.org/10.1177/0192512199201005>
- Jung, Jai Kwan. Christopher J. Deering. 2013. „Constitutional Choices: Uncertainty and Institutional Design in Democratising Nations”. *International Political Science Review* 11: 60–77. <https://doi.org/10.1177/0192512113503929>
- Kasuya, Yuko. 2013. *Presidents, Assemblies and Policy-making in Asia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137315083>
- Linz, Juan. 1994. „Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference”. W *The Failure of Presidential Democracy*. Red. Juan Linz. Arturo Valenzuela, Baltimore: Johns Hopkins University Press. <https://doi.org/10.56021/9780801846397>
- Mainwaring, Scott. Matthew Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174800>
- Michalak, Anna. 2017. *Systemy konstytucyjne wybranych państw Azji Południowo-Wschodniej*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/8142-537-7>
- Stokes, Susan C. 2013. *Political Clientelism: The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Whittington, Keith E. 2007. „Constitutional Theory as Political Science”. W *Constitutional Theory: Arguments and Perspectives*. Red. Michael J. Gerhardt, Stephen M. Griffin, Thomas D. Rowe, Jr. Newark, NJ: LexisNexis.