

Bartłomiej Nowotarski

TEZY DLA KONSTYTUCYJNEGO PROJEKTOWANIA W NOWYCH DEMOKRACJACH

**(Opracowane na podstawie analizy konsolidacji powyżej 80. światowych młodych
demokracji w XX i XXI wieku).**

Zaledwie 27 proc. krajów – spośród przechodzących od 1974 roku demokratyczną tranzycję – skutecznie skonsolidowało swoje demokracje. Pozostałe 73 proc. utkwilo gdzieś w autokratyczno-demokratycznych hybrydach. Cechą charakterystyczną właśnie tych ostatnich była nadmierna koncentracja władzy wykonawczej, kosztem pozostałych władz systemu *checks and balances* (veto players), głównie parlamentów. Koncentracja ta osiągnęła poziom wśród krajów: Ameryki Łacińskiej – 64 proc.; postkomunistycznych – 77 proc.; i aż 87 proc. Afryki subsaharyjskiej. Zestawienie siły prezydentur Ameryki Łacińskiej unaocznilo, że jest ona większa (Brazylia, Paragwaj, Kolumbia, Chile) dwukrotnie lub – w zakresie władzy legislacyjnej – nawet trzykrotnie od siły prezydenta USA, Finlandii sprzed 2000 roku oraz pięciokrotnie od francuskiej głowy państwa. Z kolei Amerykę Południową pod tym względem przebiły dwukrotnie kraje Europy Wschodniej i Azji Środkowej, o 25 proc. we władzy tzw. nominacyjno-dymisyjnej (*appointment-dismissal game*) i aż trzykrotnie we władzy prawodawczej (*legislative power*). **Zatem za nieudaną konsolidację winić trzeba także konstytucje, które koncentracji tej władzy nie potrafiły zapobiec.** Stało się tak ponieważ z reguły kształtowano nowe instytucje „dla siebie” (stąd częsta ich nadmierna także dyskrejonalność), a nie w obliczu uświadomionego ryzyka utraty władzy na rzecz konkurencji.

Niebezpieczna dla demokratycznej konsolidacji dominacja władzy wykonawczej przebiegała zatem na trzech płaszczyznach, w kolejności :

- proaktywnej (miast reaktywnej) legislacyjnie władzy wykonawczej, głównie prezydentów,
- koncentracji władzy na skutek pojawienia się partii (siły) dominującej lub hegemonicznej,
- nadmiernej, proaktywnej władzy nominacyjno-dymisyjnej egzekutywy.

I. KONKLUZJE DLA PROJEKTOWANIA KONSTITUCYJNEGO MODELÓW PREZYDENCKIEGO I PARLAMENTARNEGO

Konkluzywne dla ustrojowego projektowania w młodych demokracjach okazują się być:

1. „Krzywa J” Bremmera i jej interpretacja (zob. Załącznik I);
2. Odrzucenie zasad: „gry o sumie zerowej” oraz „zwycięzca bierze wszystko” – z powodu koncentracji władzy i niestabilności długofalowej polityki;
3. Nieadekwatność modelu „singularnego łańcucha” (*westminsterskiego*) **delegacji i odpowiedzialności władzy** (w porównaniu z tzw. „**modelem transakcyjnym**” – Załącznik III) z następujących powodów:
 - ograniczania jej reprezentatywności (a zatem legitymacji do władzy)
 - hierarchicznej relacji *principal-agent* tworzącej ryzyko „moralnego hazardu” ze strony agenta oraz dominację nad systemem tzw. „najsłabszego ogniwa”;
 - możliwej niestabilności długookresowej polityki państwa;
 - ryzyka pojawienia partii dominującej lub hegemonicznej;
 - zbytniej koncentracji władzy wykonawczej w oparciu o zasady: „zwycięzca bierze wszystko” oraz „gry o sumie zerowej”;
4. Nieadekwatność lub co najmniej wątpliwość przydatności **modelu prezydenckiego** w ogóle dla szybkiej demokratycznej konsolidacji (Załącznik II); Konieczność rezygnacji z modelu prezydentury legislacyjnie *proaktywnej*, wyposażonej w dekrety czy unilateralne prawo rozpisywania referendów (używanych do prolongaty lub wzmocnienia władzy: Argentyna, Białoruś, Kazachstan, frankofońska Afryka subsaharyjska);
5. Zasadność konstytucyjnego projektowania w oparciu o decyzyjną konstrukcję wg. modelu transakcyjnego *veto players*, czyli: wyróżnienie „twórcy agendy legislacyjnej” (*agenda setter*) oraz ukształtowanie sekwensu pozostałych weto-aktorów i weto-graczy (Załącznik III i IV).

Na podstawie praktyki modeli prezydenckich czy parlamentarnych można zatem pokusić się o bardziej szczegółowe dyrektywy dla instytucjonalnego projektowania w młodych demokracjach. A oto one:

- 1) *Jeśli decydujemy się na urząd prezydenta pamiętajmy, aby jego władza legislacyjna była minimalna i wyłącznie reaktywna, zarówno w modelu prezydenckim, parlamentarnym jak i semiprezydenckim;*
- 2) *W modelu prezydenckim dbajmy o konsekwentny rozdział władz wykluczający prawo dymisji parlamentu przez prezydenta, a prezydenta przez parlament (za wyjątkiem nadzwyczajnych okoliczności impeachmentu), jak również łączenia mandatu poselskiego z funkcją w rządzie (incompatibilitas). Uprawnienie nominacyjno-dymisyjne w stosunku do rządu pozostawmy w rękach wyłącznie głowy państwa, w żadnym przypadku nie przypisując tej kompetencji równocześnie legislatywie;*
- 3) *W modelu parlamentarnym (postwestminsterskim), który po doświadczeniach wydaje się najbardziej ryzykowny dla młodych demokracji, unikajmy sytuacji partii dominującej, co sugerowałoby raczej proporcjonalny system wyborczy oraz incompatibilitas. Tu w żadnym przypadku nie należy decydować się na stojącego, zamiast premiera, na czele rządu i wybieranego w powszechnych wyborach prezydenta.*

II. KONKLUZJE DLA MODELU SEMIPREZYDENCKIEGO

Teraz zasugeruję dyrektywy dla konstytucyjnego projektowania młodych demokracji względem modelu semiprezydenckiego, podobnie jak uczyniłem to w aspekcie modeli: prezydenckiego i parlamentarnego.

- 1) *W kwestii władzy legislacyjnej prezydent – również tu - powinien posiadać wyłącznie kompetencje reaktywne. Wśród nich głównie weta zawieszającego niemożliwego do uchylenia przez rządzącą większość w parlamencie. Dodatkowo: inicjatywa prawodawcza i prawo kierowania spraw do sądu konstytucyjnego są w pełni do zaakceptowania. Prawo dekretów czy samodzielnego rozpisywania referendów należy więc w całości odrzucić jako niekompatybilne z zasadą rozdziału władz i zbyt ryzykowne;*
- 2) *W kwestii władzy nominacyjno-dymisyjnej nie powinno powierzać się prezydentowi kompetencji dymisjonowania rządu, a prawo rozwiązywania parlamentu ograniczyć do sytuacji, gdy ten nie jest w stanie brać odpowiedzialności za funkcjonowanie rządu, tak aby żadna z kompetencji głowy państwa nie mogła stanowić narzędzia do*

walki z parlamentarną większością. Zgodnie z zasadą podziału władz o swojej dymisji może decydować wyłącznie parlament.

- 3) *Parlament należy chronić przed systemem partii dominującej. Unikać raczej powinno się ordynacji większościowych, a zasadę incompatibilitas (niełączenia mandatu deputowanego z funkcją w rządzie) uznać za pożądaną. Z tego względu wydaje się także zasadne unikanie wyborów prezydenckich i parlamentarnych w zbieżnych terminach.*

PODSUMOWANIE:

Hipoteza brzmi: wolni i równi ludzie powinni wybrać tylko taki ustrój polityczny demokracji, który jest mocno zrównoważony i mocno zdekoncentrowany.

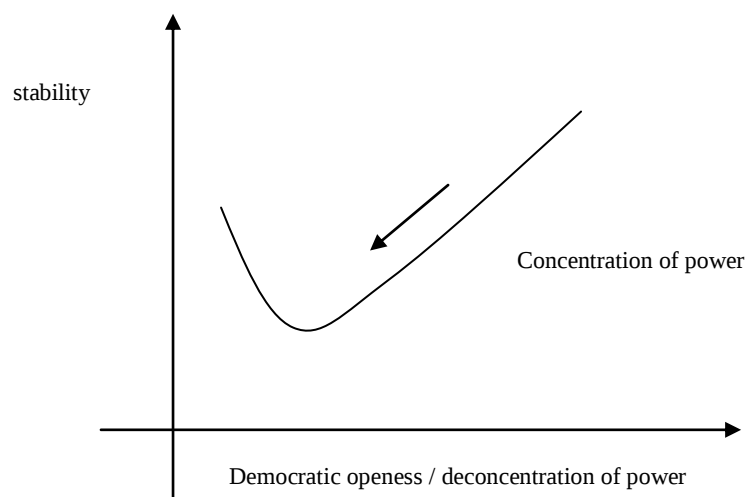
Zrównoważony jednak – jak się okazuje – niekoniecznie na podstawie rozwiązań, które osobno podsuwają nam tradycyjne modele: prezydencki i parlamentarny, lecz na podstawie detalicznego ułożenia instytucji, zwanych *weto-aktorami* i *weto-graczami* (Zob. Załącznik III). To zaś ułożenie powinno łączyć w sobie oba modele w ten sposób, że politycy poruszałiby się w logice parlamentaryzmu w aspekcie organizacyjnym, ale w strukturach ufundowanych przez klasykę systemu prezydenckiego (w kwestii procesu decyzyjnego). To ostatnie oznacza, że twórcą agendy legislacyjnej (*agenda setter*) powinna być parlamentarna większość.

Wnioski zatem każą odrzucić strukturalne propozycje parlamentaryzmu westminsterskiego (brytyjskiego), ale zaakceptować część rozwiązań z logiki północnoamerykańskiego prezydencałizmu. Bardziej szczegółowe dyrektywy dla konstytucyjnego (instytucjonalnego) projektowania, po doświadczeniach młodych demokracji, wyglądałyby więc – powtórzmy - następująco:

- 1) *Jeśli decydujemy się na urząd prezydenta pamiętajmy, aby jego władza legislacyjna była minimalna i wyłącznie reaktywna, zarówno w modelu prezydenckim, parlamentarnym, jak i semiprezydenckim;*
- 2) *W modelu prezydenckim dbajmy o konsekwentny rozdział władz wykluczający prawo dymisji parlamentu przez prezydenta, a prezydenta przez parlament (za wyjątkiem nadzwyczajnych okoliczności impeachmentu), jak również łączenia mandatu poselskiego z funkcją w rządzie (incompatibilitas). Uprawnienie nominacyjno-*

dymisyjne w stosunku do rządu pozostawmy w rękach wyłącznie głowy państwa, w żadnym przypadku nie przypisując tej kompetencji równocześnie legislatywie;

- 3) *W modelu parlamentarnym (postwestminsterskim), który po doświadczeniach wydaje się najbardziej ryzykowny dla młodych demokracji, unikajmy sytuacji partii dominującej, co sugerowałoby raczej proporcjonalny system wyborczy oraz incompatibilitas. Tu w żadnym przypadku nie należy, jak uczyniły niektóre kraje, decydować się na stojącego, miast premiera, na czele rządu i wybieranego w powszechnych wyborach prezydenta.*
- 4) *W modelu semiprezydenckim, prezydent powinien posiadać wyłącznie reaktywne kompetencje legislacyjne. Wśród nich głównie weta zawieszającego niemożliwego do uchylecia przez rządzącą większość w parlamencie. Dodatkowo: inicjatywa prawodawcza i prawo kierowania spraw do sądu konstytucyjnego są w pełni do zaakceptowania. W kwestii władzy nominacyjno-dymisyjnej nie powinno powierzać się prezydentowi kompetencji dymisjonowania rządu, a prawo rozwiązywania parlamentu ograniczyć do sytuacji, gdy ten nie jest w stanie brać odpowiedzialności za funkcjonowanie rządu, tak aby żadna z kompetencji głowy państwa nie mogła stanowić narzędzia do walki z parlamentarną większością. Zgodnie z zasadą podziału władz o swojej dymisji może decydować wyłącznie parlament. Parlament należy chronić przed systemem partii dominującej. Unikać raczej powinno się ordynacji większościowych, a zasadę incompatibilitas (niełączenia mandatu deputowanego z funkcją w rządzie) uznać za pożądaną. Z tego względu wydaje się także zasadne unikanie wyborów prezydenckich i parlamentarnych w zbieżnych terminach.*

ZAŁĄCZNIK I: „Krzywa J”:

ZAŁĄCZNIK II: Prawdopodobieństwo konsolidacji demokracji prezydenckiej i parlamentarnej.

Prawdopodobieństwo skonsolidowania się demokracji w %.												
PKB p.c. [USD]	System prezydencki [lata]. Presidential (years)						System nie prezydencki [lata]. Non-presidential (years)					
	0	10	20	30	40	50	0	10	20	30	40	50
1000	0	0	0	0	0	0	8	9	12	16	21	27
2000	0	0	0	0	0	0	42	45	52	61	69	75
3000	0	0	0	0	0	0	86	87	90	93	95	96
4000	0	0	0	0	0	0	98	98	99	99	99	100
5000	1	1	1	1	1	1	100	100	100	100	100	100
6000	10	10	12	16	21	27	100	100	100	100	100	100
7000	42	45	52	61	69	75	100	100	100	100	100	100
8000	86	87	90	93	95	96	100	100	100	100	100	100
9000	98	98	99	99	99	100	100	100	100	100	100	100

Źródło: M. Svobik, op. cit., table 4.

ZAŁĄCZNIK IV: Model „transakcyjny” demokracji a efekty gospodarcze.