

Rafał Czachor¹

Superprezydencjalizm jako odrębny system polityczno-prawny

Słowa kluczowe: superprezydencjalizm, semiprezydencjalizm, konstytucjonalizm autorytarny, konstytucjonalizm postradziecki

Keywords: superpresidentialism, semi-presidentialism, authoritarian constitutionalism, post-Soviet constitutionalism

Streszczenie

Klasyczna typologia wyróżnia trzy główne modele rządów: parlamentaryzm, półprezydencjalizm, prezydencjalizm. *Differentia specifica* polegają na innych konstrukcjach prawnych głównych organów władzy publicznej, w tym relacji wzajemnych pomiędzy legislatywą a egzekutywą. Celem niniejszego artykułu jest uzasadnienie tezy o celowości wzbogacenia istniejącej typologii o kategorię superprezydencjalizmu. Wskazano na istnienie grupy ustrojów polityczno-prawnych, które nie mieszczą się w tradycyjnych ramach, czerpiąc zarówno z ustroju prezydenckiego, jak i semiprezydenckiego. Jego istotą jest dominacja instytucji prezydenta nad pozostałymi organami władzy, jego znacząca rola w zakresie egzekutywy, mimo że bezpośrednio nie kieruje rządem, a także uprawnienia wobec legislatywy i judykatury. Omówienia treści superprezydencjalizmu dokonano na podstawie analizy ustrojów państwowych postradzieckich republik Azji Środkowej.

¹ ORCID ID: 0000-0002-5929-9719, doktor habilitowany, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. E-mail: rczachor@afm.edu.pl.

Abstract**Superpresidentialism as a System of Government**

The classical typology distinguishes three models of sharing state power: parliamentarism, semi-presidentialism, and presidentialism. Distinctive features concern the position of main state organs and mutual relations between the legislature and executive bodies. The following paper argues in favor of enriching such classification by distinguishing superpresidentialism. It confirms that there is a group of political systems that do not fit traditional typology, combining some features of the semi-presidentialism and presidentialism. The core feature of the superpresidentialism is the domination of the President over the political system, its leading position in exercising power, control over the government, significant competences towards legislature and judiciary. The content of the superpresidentialism is discussed basing on the example of Central Asian republics.

✱

I. Wprowadzenie

Zagadnienia ustrojowe państw środkowoazjatyckich są przedmiotem rosnącego zainteresowania konstytucjonistów polskich oraz zagranicznych². Badania porównawcze nad ustrojami państwowymi większości republik postradziec-

² M.in.: A. Bisztyga, *Pozycja ustrojowa, organizacja i kompetencje Rady Konstytucyjnej Republiki Kazachstanu*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2(18), s. 41–53; T. Bodio, A. Wierzbiński, *Badania transformacji ustrojowej w państwach Azji Centralnej*, [w:] *Z badań nad historią i współczesnością Rosji, Azji Centralnej i Kaukazu*, red. T. Bodio, J. Marszałek-Kawa, Toruń 2020, s. 89–129; R. Czachor, *Instytucja «lidera narodu» w republikach Azji Środkowej. Analiza prawnoporównawcza*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2019, nr 10, s. 245–257; J. Szukalski, *Ewolucja pozycji ustrojowej Prezydenta Uzbekistanu w latach 1990–2015*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20B, s. 363–381; J. Szymanek, *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu*, Warszawa 2013; *Kazachstan-Polska. Wybrane zagadnienia ustrojowe, społeczne, edukacyjne*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Toruń 2017; *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, red. J. Zalesny, Warszawa 2010; *Semi-Presidentialism in the Caucasus and Central Asia*, red. R. Elgie, S. Moestrup, Palgrave Macmillan 2016; S. Newton, *The Constitutional Systems of the Independent Central Asian States*, London 2017.

kich lokują się w domenie konstytucjonalizmu autorytarnego³. Perspektywa ta odchodzi od rozpowszechnionego przekonania, że ustawy zasadnicze tychże państw są dokumentami fasadowymi, „aktami pozornymi”. Konstytucjonalizm autorytarny zakłada, że konstytucje w tak kwalifikowanych państwach mogą pełnić doniosłą rolę prawną, polityczną i społeczną. Ich znaczenie nie powinna być zatem przez badaczy bagatelizowane. Niewątpliwie konstytucje współczesnych państw klasyfikowanych jako niedemokratyczne są w swej treści co do zasady zbieżne z konstytucjami państw uważanych za demokratyczne. Tę „niedemokratyczność” należy rekonstruować na podstawie codziennej praktyki prawnej i politycznej organów władzy poszczególnych państw. Jej główną cechą jest swoista konstrukcja teleologiczna ustaw zasadniczych: w odróżnieniu od konstytucji państw demokratycznych, gdzie są one narzędziem petryfikującym trójpodział władzy i ograniczającym jej arbitralność, konstytucje niedemokratyczne służą zwiększaniu efektywności władzy i eliminacji ryzyka jej utraty (np. poprzez ograniczanie pluralizmu, restrykcyjne prawo wyborcze)⁴. Jak zostanie poniżej wskazane, dokonuje się to m.in. poprzez supremację instytucji prezydenta, będącego faktycznym *residuum* władzy publicznej.

II. Superprezydencjalizm na tle typologii ustrojów polityczno-prawnych

W doktrynie dobrze ugruntowana jest typologia systemów państwowych, która opiera się na stwierdzeniu istnienia trójpodziału władzy oraz wyróżnieniu różnych modeli stosunków wzajemnych pomiędzy legislatywą, egzekutywą i judykatywą. System parlamentarny opiera się na silnej pozycji przedstawicielskiego organu stanowiącego prawo, który posiada kompetencje kreacyjne i kontrolne wobec władzy wykonawczej, głównie w postaci prawa do powołania i odwoływania rządu czy też wyboru posiadającej funkcje symboliczne głowy państwa. Egzekutywa zachowuje swój tytuł do rządu, dopóki

³ Szerzej m.in.: M. Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism*, [w:] *Constitutions in Authoritarian Regimes*, red. T. Ginsburg, A. Simpser, Cambridge 2013, s. 36–49.

⁴ Szerzej m.in.: T. Ginsburg, A.Z. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago-London 2018; B. Geddes, J. Wright, E. Frantz, *How Dictatorships Work. Power, Personalization, and Collapse*, Cambridge 2018.

popierana jest przez większość członków organu stanowiącego. W systemie prezydenckim, którego wzorzec stanowią Stany Zjednoczone, ma miejsce realizacja władzy wykonawczej przez bezpośrednio wybranego prezydenta, a także skrupulatnie przestrzegane rozdzielanie działalności legislatywy i egzekutywy oraz ich wzajemna niezależność. Nie mogą one wzajemnie ograniczać swoich pełnomocnictw za jedynym wyjątkiem – procedury *impeachmentu* głowy państwa. W ustrojach semiprezydenckich, których wzorcem jest V Republika Francuska, bezpośrednio wybierany prezydent zaangażowany jest w działalność egzekutywy, natomiast główny ciężar w tej materii spoczywa na rządzie, kierowanym przez premiera, który ponosi odpowiedzialność przed parlamentem. Specyfiką semiprezydencjalizmu jest zatem rozproszenie egzekutywy. Współdzieląc kompetencje w zakresie władzy wykonawczej z powoływanym przez większość parlamentarną rządem, prezydent nie posiada wobec niego szczególnie istotnych uprawnień⁵.

Jak wspomniano, powyższa typologia ma zastosowanie przede wszystkim do państw demokratycznych, tj. przestrzegających zasady trójpodziału władzy. Więcej problemów badawczych nastręcza praktyka ustrojowa państw autorytarnych, bowiem powyższa zasada nie jest rygorystycznie przestrzegana. Z reguły państwa autorytarne nawiązują modelem rządów do semiprezydencjalizmu: wybierany bezpośrednio prezydent współdzieli kompetencje w zakresie egzekutywy z kontrolowanym przez parlament rządem. Z racji, iż autorytarny sposób sprawowania rządów opiera się na naruszeniu równowagi gałęzi władzy i dominacji instytucji prezydenta nad pozostałymi, zaliczanie ich do semiprezydencjalizmu należałoby potraktować jako nadmierne uproszczenie. Taki błąd popełniają badacze, sugerując się faktem, iż w funkcjonuje w nich rząd na czele z premierem, a więc formalnie to nie prezydent skupia w swych rękach egzekutywę. Poniżej zostanie wskazane, że nie zmienia to jednak istoty zjawiska superprezydencjalizmu.

⁵ Szerzej m.in.: B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012; D. Beranger, C. Murry, *Systems of Government*, [w:] *The Routledge Handbook of Constitutional Law*, red. M. Tushnet, T. Fleiner, C. Saunders, New York 2013, s. 73–84; R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, [w:] *Semi-Presidentialism in Europe*, red. R. Elgie, Oxford-New York 1999, s. 1–21; C. Skach, *The Newest Separation of Powers: Semipresidentialism*, „International Journal of Constitutional Law” 2007, vol. 7, nr 1, s. 93–121.

Dotychczasowe badania odnośnie do wybranych państw Ameryki Południowej, Afryki, a także obszaru postradzieckiego pozwalają na wyodrębnienie jeszcze jednego typu ustroju – superprezydenckiego. Pojęcie to od sto sunkowo niedługiego czasu funkcjonuje w doktrynie prawa ustrojowego porównawczego i jeszcze nie ugruntowało się w polskim obrocie naukowym. O ile w odniesieniu do przypadków latynoamerykańskich i afrykańskich kategoria ta służy głównie opisowi pozakonstytucyjnych, nieformalnych uprawnień głowy państwa, to w odniesieniu do obszaru byłego ZSRR stosowana jest do normatywnego aspektu systemu polityczno-prawnego⁶. Niektórzy badacze, zgadzając się w kwestii słuszności takiego wyodrębnienia, posługują się innymi kategoriami, m.in. „niedemokratycznych rządów prezydenckich”, „prezydenjalizmu eurazjatyckiego”, „prezydenjalizmu monarchicznego”⁷.

Główną cechą superprezydenjalizmu jest centralizacja władzy i jej skupienie w rękach prezydenta. Prezydent jest jednocześnie głową państwa oraz organem egzekutywy. Z pierwszego wynika jego szczególna rola gwaranta ustroju, uosobienia jedności władzy i narodu, z drugiego – jego bezpośrednie zaangażowanie w działalność władzy wykonawczej. To zaś warunkuje specyficzną konstrukcję prawną instytucji prezydenta, albowiem dominuje on nad systemem politycznym, znajdując się ponad poszczególnymi instytucjami publicznymi, tym samym ponad trójpodziałem władzy. Dzięki temu stoi on na straży podziału władz i harmonizując ich funkcjonowanie, ale jednocześnie realizując zadania z zakresu egzekutywy (funkcjonuje rząd z premierem podległym głowie państwa), ale także władzy ustawodawczej (poprzez uprawnienia prawodawcze, w tym dekrety z mocą ustawy). W praktyce, co zostanie wskazane poniżej, superprezydenjalizm nie jest jednolitym modelem, gdyż występują jego różne warianty. Rdzeniem tego modelu pozostaje jednak:

⁶ S. Rose-Ackerman, D.A. Desierto, N. Volosin, *Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines*, „Berkeley Journal of International Law” 2011, vol. 29, s. 246–332; W. Partlett, *Postsovietskoe superprezidentstvo*, „Sravnitel’noe konstitucionnoe obozrenie” 2018, nr 3(124), s. 103–123.

⁷ Por.: P. Stykow, *Klassicheskaya tipologiya sistem pravleniya i nedemokraticeskii prezidencjalizm: opyt Evrazii*, „Sravnitel’noe konstitucionnoe obozrenie” 2018, nr 4(125), s. 108–128; J. Zaleśny, *Dynamika kazachstańskiego konstytucjonalizmu*, <http://przemianyustrojowe.pl/artukuy/dynamika-kazachstaskiego-konstytucjonalizmu> (2.11.2021).

- dominacja głowy państwa nad systemem organów państwowych, podsianie uprawnień wynikających z pełnienia funkcji gwaranta suwerenności, koordynatora funkcjonowania organów władzy;
- szeroki zakres kompetencji wykonawczych i kreatywnych prezydenta, w tym prawo powoływania, odwoływania i kierowania rządem bez rzeczywistego wpływu na ten proces parlamentu, prawo powoływania części składu deputowanych parlamentu, obsada stanowisk sędziowskich;
- kompetencje wobec legislatury, w tym stanowienie prawa (wydawanie dekretów z mocą ustawy) oraz prawo rozwiązania parlamentu w sytuacji stwierdzenia przez głowę państwa niemożności współpracy.

III. Cechy szczególne superprezycjalizmu

W odniesieniu do klasycznej typologii superprezycjalizm może być zarówno szczególną, niedemokratyczną, formą semiprezycjalizmu, jak i hybrydą, czerpiąc zarówno z semiprezycjalizmu, jak i prezycjalizmu. Poniżej dokonano uogólnienia jego cech na podstawie norm konstytucyjnych państw Azji Środkowej (Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Turkmenistan, Uzbekistan)⁸. Jest to próba konceptualizacji modelu, a zatem nie wszystkie wskazane elementy są właściwe każdemu z państw tegoż regionu.

W stosunkowo młodych republikach środkowoazjatyckich prezydentom, jako głowom państw, nadaje się szczególne znaczenie aksjologiczne – są ucieleśnieniem władzy państwowej, gwarantami ustroju, a z racji bezpośredniego trybu wyboru – również reprezentantami swoich narodów. Rola gwaranta ustroju implikuje ich szczególną pozycję ustrojową – stoją ponad trójpodziałem władzy, mając w zakresie prerogatyw „harmonizację” i „zapewnienie współdziałania” innych organów. Z faktu tego wypływają szerokie uprawnienia wobec wszystkich gałęzi władzy oraz możliwość odwoływania

⁸ *The Constitution of Kazakhstan*, www.constituteproject.org/constitution/Kazakhstan_2017?lang=en (15.12.2021); *The Constitution of Kyrgyzstan*, www.constituteproject.org/constitution/Kyrgyz_Republic_2016?lang=en (15.12.2021); *The Constitution of Tajikistan*, www.constituteproject.org/constitution/Tajikistan_2016?lang=en (15.12.2021); *The Constitution of Turkmenistan*, www.constituteproject.org/constitution/Turkmenistan_2016?lang=en (15.12.2021); *The Constitution of Uzbekistan*, www.constituteproject.org/constitution/Uzbekistan_2011?lang=en (15.12.2021).

się bezpośrednio do społeczeństw w trybie referendum ogólnopłaństwowych. Prezydent posiada także szerokie kompetencje kreacyjne, wpływając na obsadę organów sądownictwa, prokuratury, terenowej administracji, czy wojska. Wymagana w niektórych przypadkach aprobaty parlamentów dla decyzji personalnych ma formalny charakter, bowiem konsekwentny sprzeciw grozi rozwiązaniem izby. W niektórych ustrojach superprezydenckich zniesiono wcześniej obowiązujące ograniczenia w przedmiocie kolejnych kadencji gów państwa.

Wzorem semiprezydenccjalizmu, w ustroju tym funkcjonuje instytucja szefa rządu, aczkolwiek o ograniczonym zakresie decyzyjności. Prezydenci są bowiem organami egzekutywy: decydują o składzie rządu, zaś gdy przewidziana jest procedura parlamentarnej akceptacji zgłoszonych przez prezydenta kandydatur na członków rządu, możliwe jest przełamanie weta deputowanych. Sprzeciw wobec zgłoszonej przez prezydenta kandydatury na stanowisko premiera, jak i prowadzonej przez rząd polityki, może być wręcz przesłanką do rozwiązania izby. W odróżnieniu od semiprezydenccjalizmu, wotum nieufności wobec rządu lub jego członków, wyrażone przez większość parlamentarną nie zobowiązuje prezydenta do ich odwołania. Szefowie rządów nie mają faktycznej władzy organizacyjnej, bowiem kierunki polityki wewnętrznej, zagranicznej i strukturę gabinetu określają Prezydenci. Dysponują oni też prawem uchylania aktów prawnych gabinetów. Rządy nie są politycznie uzależnione od poparcia większości członków parlamentu, lecz od woli gów państwa.

W ramach sprawowania funkcji gwaranta suwerenności i sprawności państwa, Prezydenci posiadają istotne kompetencje dotyczące działalności legislacyjnej. Dysponują nie tylko prawem inicjatywy ustawodawczej, ale także wydawania aktów prawnych, w tym dekretów z mocą ustawy, będąc w stanie wręcz „wyręczać” parlament w działalności prawodawczej. Prezydenci mogą wetować ustawy, zaś przełamanie weta przez parlament jest utrudnione wymogiem wysokiej większości kwalifikowanej. Prezydenci z inicjatywy własnej mają prawo zwoływać posiedzenia parlamentów oraz występować z orędziami. Ponadto dysponują prawem rozwiązania organu stanowiącego w sytuacji, gdy uznają współpracę z nim za niemożliwą, np. w związku z wetowaniem kandydatur na szefów rządów. W przypadku państw bikameralnych, Prezydenci powołują część senatorów. Rola parlamentów jest w tych

warunkach zasadzie symboliczna, co potęguje możliwość istnienia pozaparlamentarnych, ściśle współpracujących z głowami państw, organów konsultacyjnych o charakterze reprezentacji terenowej (Chalk Masłachaty w Turkmenistanie, Kurułtaj Ludowy w Kirgistanie).

W ustrojach superprezydenckich kompetencje głów państw wobec władzy sądowniczej materializują się w zakresie prawa do powoływania sędziów najwyższych organów judykatury (sądy konstytucyjne, sądy najwyższe) oraz prokuratorów. Formalnie niezależność sądownictwa gwarantowana jest poprzez funkcjonowanie samorządu.

Z racji szczególnej roli ustrojowej, możliwość przedterminowego opróżnienia urzędu prezydenta zastrzeżona jest do sytuacji popełnienia ciężkiego przestępstwa. Konstrukcja prawna instytucji *impeachmentu* głowy państwa jest jednakże co do zasady utrudniona i wieloetapowa, włączająca parlament oraz sąd. W związku z tym możliwości kontrolne wobec głowy państwa są wręcz iluzoryczne.

IV. Zakończenie

Rekapitułując powyższe, cechy superprezydencjalizmu pozwalają na wyodrębnienie go z kategorii semiprezydencjalizmu – głównie ze względu na szczególną pozycję prezydenta i jego uprawnienia względem rządu oraz parlamentu. Prezydenci kierują egzekutywą, dysponują prawem ingerencji w funkcjonowanie legislatury, w tym nominacji senatorskich i prawem rozwiązania izby), oraz sądownictwa (powoływanie sędziów). Taka konstrukcja organów nie jest zgodna z zasadą równoważenia się i wzajemnego powstrzymywania się gałęzi władzy w ramach trójpodziału.

Model superprezydencjalizmu nie jest unikalny na obszarze postradzieckim, posiada też określone wariacje względem przedstawionego wzorca. Oprócz republik środkowoazjatyckich, został wdrożony również na Białorusi, w Rosji i Azerbejdżanie. Fakt ten podyktowany było nie tylko uwarunkowaniami historycznymi, ale także potrzebą konsolidacji państw po uzyskaniu niepodległości na początku lat 90. XX w. Można twierdzić, że superprezydencjalizm w pełni wpisuje się w konstytucjonalizm autorytarny, i jest rdzeniem współczesnego konstytucjonalizmu środkowoazjatyck-

kiego. Ewolucja współczesnych ustrojów państw regionu wskazuje, że możliwe jest tak wzmacnianie ustroju superprezydencjalizmu (m.in. Kirgistan w 2021 r.), jak i jego osłabianie (Kazachstan od 2007 r.). Dynamika reform w poszczególnych państwach regionu pozwala sądzić, iż nie jest to docelowy model organizacji rządów, zaś kierunek dalszych zmian uwarunkowany będzie kryteriami politycznymi.

Literetura

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.
- Beranger D., Murry C., *Systems of Government*, [w:] *The Routledge Handbook of Constitutional Law*, red. M. Tushnet, T. Fleiner, C. Saunders, Routledge, New York 2013.
- Bisztyga A., *Pozycja ustrojowa, organizacja i kompetencje Rady Konstytucyjnej Republiki Kazachstanu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2(18).
- Bodio T., Wierzbicki A., *Badania transformacji ustrojowej w państwach Azji Centralnej*, [w:] *Z badań nad historią i współczesnością Rosji, Azji Centralnej i Kaukazu*, red. T. Bodio, J. Marszałek-Kawa, Toruń 2020.
- Czachor R., *Instytucja «lidera narodu» w republikach Azji Środkowej. Analiza porównawcza*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2019, nr 10.
- Czachor R., *Reformy konstytucyjne w państwach Azji Środkowej. Analiza porównawcza*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Społecznych” 2019, nr 12.
- Elgie R., *The Politics of Semi-Presidentialism*, [w:] *Semi-Presidentialism in Europe*, red. R. Elgie, Oxford-New York 1999.
- Semi-Presidentialism in the Caucasus and Central Asia*, red. R. Elgie, S. Moestrup, Palgrave Macmillan 2016.
- Geddes B., Wright J., Frantz E., *How Dictatorships Work. Power, Personalization, and Collapse*, Cambridge 2018.
- Ginsburg T., Huq A.Z., *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago-London 2018.
- Kazachstan-Polska. Wybrane zagadnienia ustrojowe, społeczne, edukacyjne*, red. A. Biszytyga, P. Zientarski, Toruń 2017.
- Medushevskiy A., *Politicheskie rezhimy Central'noi Azii: konstitucionnye reformy v ramkakh avtoritarnoj modernizacii*, „Srvnitel'noe konstitucionnoe obozrenie” 2012, nr 4 (89).
- Newton, S. *The Constitutional Systems of the Independent Central Asian States*, London 2017.
- Partlett W., *Postsovietskoe superprezidentstvo*, „Srvnitel'noe konstitucionnoe obozrenie” 2018, nr 3(124).

- Rose-Ackerman S., Desierto D.A., Volosin N., *Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines*, „Berkeley Journal of International Law” 2011, vol. 29.
- Semi-Presidentialism in the Caucasus and Central Asia*, red. R. Elgie, S. Moestrup, Palgrave Macmillan 2016.
- Skach C., *The Newest Separation of Powers: Semipresidentialism*, „International Journal of Constitutional Law” 2007, vol. 7, nr 1.
- Stykov P., *Klassicheskaya tipologiya sistem pravleniya i nedemokraticeskii prezidencjalizm: opyt Evrazii*, „Srvnitel’noe konstitucionnoe obozrenie” 2018, nr 4(125).
- Szukalski J., *Ewolucja pozycji ustrojowej Prezydenta Uzbekistanu w latach 1990–2015*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20B.
- Szymanek J., *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu*, Warszawa 2013.
- Tushnet M., *Authoritarian Constitutionalism*, [w:] *Constitutions in Authoritarian Regimes*, red. T. Ginsburg, A. Simpsen, Cambridge 2013.
- Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, red. J. Zaleśny, Warszawa 2010.
- Zaleśny J., *Dynamika kazachstańskiego konstytucjonalizmu*, <http://przemianyustrojowe.pl/artukuy/dynamika-kazachstaskiego-konstytucjonalizmu>.