

## **PUSIAU PREZIDENTINIO INSTITUCINIO MODELIO ĮTAKA DEMOKRATIJOS STABILUMUI: LIETUVOS IR LENKIJOS LYGINAMOJI ANALIZĖ**

*VYKINTAS PUGAČIAUSKAS*

Pusiau prezidentinis modelis neretai giriamas kaip ištaisantis „grynųjų“ modelių – prezidentinio ir parlamentinio – trūkumus demokratijos stabilumo požiūriu. Tačiau stabiliam pusiau prezidentizmui būtinos tam tikros sąlygos. Pirmiausia tai institucinės paskatos ieškoti kompromisinių išeičių iš konfliktų, kurie yra „igimti“ pusiau prezidentizmui. Be to, tai palanki institucinio modelio aplinka: susiformavusios tradicijos, dviejų stabilių blokų partijų sistema ir pasirinkta tinkama rinkimų formulė. Straipsnyje teigiama, kad jaunose demokratinėse valstybėse – Lietuvoje ir Lenkijoje – ne visos šios sąlygos egzistuoja, todėl šių valstybių pasirinktas pusiau prezidentizmas vidutiniu laikotarpiu gali būti pavojingas jų demokratijos stabilumui.

*Institucijos panašios į tvirtoves.  
Jos turi būti gerai suprojektuotos ir turėti gerą igulą.*

Karlas Raimundas Popperis

---

Vykintas Pugačiauskas – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto magistro Lyginamosios politikos programos I kurso studentas.

© Vykintas Pugačiauskas, 1999.

Straipsnis įteiktas redakcijai 1999 m. rugpjūčio 25 d.

Straipsnis parengtas pagal VU TSPMI bakalauro darbą *Institucinių modelių įtaka demokratijos stabilumui: Lietuvos ir Lenkijos pusiau prezidentizmo lyginamoji analizė*.

Autorius dėkoja Algimantui Jankauskui, Egidijui Kūriui ir Dariui Žeruoliui už pastabas ir pasiūlymus.

### *Išvadas*

Demokratijos stabilumo tyrimas naujosiose demokratijose yra gana keblus dėl daugelio priežasčių. Dar nėra nusistovėjusi politinė praktika, ne visiškai susiformavusios rinkimų bei partijų sistemos, ne visada galima atskirti išskirtinių politinių veikėjų asmeninę įtaką ir institucijų jiems suteiktas galimybes. Nepaisant to, šis „žemupio“<sup>1</sup> klausimas yra labai svarbus. Mat minėtos problemos kelia ne tik metodologinių keblumų – jos netgi gali būti pavojingos valstybės ir demokratijos stabilumui. Šiame straipsnyje bus daroma dažna pastarojo dešimtmečio politinių sistemų tyrimų prielaida, kad institucinio modelio pasirinkimas yra reikšmingas – ir reikšmingas pirmiausia demokratijos stabilumo požiūriu.

Institucinis modelis gali tapti sistemos stabilumo garantu arba prisidėti prie jos pokyčių, kartais – prievartinių. Jaunose demokratinėse valstybėse institucinio modelio įtaka demokratijos stabilumui gali būti didesnė negu konsoliduotose demokratijose: „žaidimo taisyklės“, kurias įkūnija institucinis modelis, dar nėra siejamos su „žaidimo tradicijomis“, taigi atsiranda netikėtų ir potencialiai pavojingų sprendimų bei konfliktų galimybė, politiniams veikėjams kyla daugiau paskatų mėginti iš naujo apibrėžti institucijų galių ribas. Tokia padėtis gali būti itin pavojinga pusiau prezidentiniame instituciniame modelyje, nes jis ypač atviras visokioms galimybėms. Pusiau prezidentizmo „žaidimo taisyklės“ gali būti įvairiai taikomos pagal konkrečią politinę padėtį, be to, jos suteikia daugiau laisvės politiniams sprendimams.

Kaip tik todėl lyginamoji pusiau prezidentizmo jaunose demokratijose analizė yra svarbi mėginant apibrėžti galimus pavojus jų demokratijos stabilumui. Būtent lyginamoji analizė išryškina institucinį politikos matmenį ir leidžia aptikti pusiau prezidentizmo *kaip sistemos* ypatybes, t.y. nustatyti, kaip panašūs instituciniai modeliai sugeba atsakyti į iššūkius, o ne vien tirti, kaip patys iššūkiai veikia demokratijos stabilumą. Tiesa, būtina pastebėti, kad tai nėra vien konstitucinių tekstų tyrimas, nedaroma ir prielaida, jog jie visiškai determinuoja politiką. Atvirkščiai – dėmesio centre yra politiniai veikėjai ir jų elgesys.

Šis straipsnis nėra sistemiška lyginamoji analizė. Manau, kad Lietuvos ir Lenkijos institucinių modelių bei politikos konteksto skirtumų ir panašumų pakanka, norint daryti tam tikras, nors jokių būdu ne apibendrinančias išvadas apie pusiau prezidentizmo kaip sistemos poveikį. Be to, šių šalių pasirinkimas leidžia kontroliuoti kai kuriuos išori-

nius institucinio modelio atžvilgiu kintamuosius – pirmiausia politinę kultūrą<sup>2</sup> bei etninį homo- ar heterogeniškumą. Bet kuriuo atveju (prisi-pažistu noris išsiaiškinti Lietuvos pusiau prezidentizmo, o ne vien pu-siau prezidentizmo ypatybes apskritai), jei jau Lietuvos pusiau prezi-dentizmo veikimas mėginamas aiškinti lyginamuoju požiūriu, vargu ar įmanoma rasti tinkamesnę lyginimui valstybę už Lenkiją.

Taigi Lietuvos ir Lenkijos pusiau prezidentinių institucinių mode-lių analizė gali padėti nustatyti jų teikiamas galimybes ir keliamus pa-vojus demokratijos stabilumo požiūriu. Būtina pastebėti, kad galimy-bės ir pavojai nėra svertini dalykai, kitaip sakant, toliau laikysiuosi prie-laidos, kad institucinio modelio keliamų pavojų negali atsverti jo pranašumai ar teikiamos galimybės. Toks „šaukšto deguto“ požiūris su-sijęs ir su demokratijos stabilumo samprata – jo neprilyginu valdymo efektyvumui ir produktyvumui, atvirkščiai, laikau, kad renkantis tarp efektyvumo ir demokratijos stabilumo pastarasis yra svarbesnis.

Apskritai „demokratijos stabilumą“ naujųjų demokratijų atveju ga-lima prilyginti „valstybės stabilumui“ ir kaip *sistemas* lygio kintamąjį priešpriešinti jį politiniam, t.y. ribotam, kasdieniniam stabilumui. „De-mokratijos stabilumo“ terminas yra priimtinesnis už „valstybės stabilu-mą“ dėl tam tikro vertybinio krūvio. Nenoriu pateikti tikslaus jo apibrė-žimo, tačiau manau, kad yra mažiausiai trys demokratijos *nestabilumo* kriterijai<sup>3</sup>: (1) demokratinių rinkimų atsisakymas, kai jų reikalauja kon-stitucija; (2) valdžios galių uzurpavimas – paprastai tai prezidento (nors teoriškai įmanomi ir kitų institucijų) veiksmai be rinkėjų pritarimo; (3) prievartinis išrinktų prezidentų nuvertimas, o ne jų atstatydinimas ar apkalta pagal konstituciją.

Šiame straipsnyje stengsiuosi įrodyti, kad tam tikri pusiau prezi-dentizmo sisteminiai bruožai kelia potencialių pavojų demokratijos sta-bilumui. Šie pavojai gali būti ketveriopi. Pirma, pusiau prezidentizmas sukuria paskatų atsirasti tarpinstituciniams konfliktams, ir tik labai kruopščiai parengta konstitucija gali jas sumažinti. Antra, pusiau prezi-dentizmo stabilumas priklauso nuo susiformavusių tradicijų, o jų stoka gali būti pavojinga. Trečia, demokratijos stabilumui gali būti nepalan-kios kai kurios prezidento institucijos ypatybės. Ketvirta, pusiau prezi-dentizmo stabilumas priklauso nuo konteksto (partijų, rinkimų siste-mų), tačiau su pusiau prezidentizmu susijusios institucinės taisyklės ne visada tarnauja palankaus konteksto sukūrimui. Didelė dalis išvadų su-sijusi su prielaida, kad demokratijos stabilumą įmanoma tirti ne vien

ilguoju (pvz., statistiškai<sup>4</sup>, imant valstybes, kuriuose „bandomasis laikotarpis“ demokratijos stabilumui siekia net 25-erius metus iš eilės), tačiau ir vidutiniuoju laikotarpiu. Tokia tyrimo strategija yra spekuliatyvesnė<sup>5</sup>, bet leidžia analizuoti konkrečių valstybių problemas konkrečiu metu.

### ***1. Pusiau prezidentizmas: beieškant apibrėžimo***

Tikslus pusiau prezidentizmo apibrėžimas ne tik turėtų atskleisti esminius ir išskirtinius jo *formalius* bruožus. Toks apibrėžimas leistų pastebėti galimo konstitucinio konflikto židinius. Vis dėlto, nors pusiau prezidentizmo sąvokai netrukus sukaks du dešimtmečiai, vis dar nėra sutariama dėl jos vietos bei svarbos institucinių modelių klasifikacijoje. Kad pusiau prezidentizmas yra „naujas politinės sistemos tipas“, pirmasis pareiškė Maurice'as Duverger<sup>6</sup>, tačiau ne visi tyrinėtojai atsižvelgė į jo argumentus arba pateikė kontrargumentų<sup>7</sup>. Arenas Lijphartas<sup>8</sup>, išitraukęs į diskusiją dėl institucinių modelių klasifikacijos dichotomiškumo (prezidentizmas *versus* parlamentizmas) ar trichotomiškumo (prezidentizmas *versus* pusiau prezidentizmas *versus* parlamentizmas), tvirtina, kad pusiau prezidentizmo koncepcija atgyveno: pats M. Duverger skirsto pusiau prezidentines valstybes į skirtingus potipius (arba jų politinį procesą į skirtingas – prezidentines ir parlamentines fazes), tad jas galima priskirti prie vieno iš dviejų pagrindinių tipų: prezidentizmo ir parlamentizmo, o pusiau prezidentizmas lieka beveik tuščia kategorija.

Tai iš tiesų teisingas priekaištas M. Duverger. Vis dėlto pusiau prezidentizmas, mano požiūriu, yra atskiras institucinis modelis, ne tik besiskiriantis nuo prezidentinių ir parlamentinių modelių formaliais kriterijais, bet ir turintis savo vidinę logiką. Būtent toji logika lemia, kad kartais galima kalbėti apie pusiau prezidentizmo artėjimą prie prezidentizmo ar parlamentizmo, tačiau darytume didelę klaidą, jei pusiau prezidentizmą sutapatintume su kuriuo nors iš šių modelių. Visą laiką būtina turėti galvoje skirtumą tarp „aktualaus“ ir „potencialaus“ elgesio<sup>9</sup>.

Tad kuo pusiau prezidentinis modelis skiriasi nuo prezidentinio ar parlamentinio? Esminis institucinis bruožas, skiriantis jį nuo abiejų – dviguba vykdomosios valdžios struktūra: vykdomąją valdžią dalijasi prezidentas ir ministras pirmininkas. Kaip ir prezidentizmo atveju, pre-

zidentas paprastai renkamas tiesiogiai arba bent jau ne parlamento, jo kadencija faktiškai yra fiksuota, jo įgaliojimai nėra vien simboliniai. Tai neatitinka parlamentinio modelio kriterijų. Kita vertus, pusiau prezidentizmas skiriasi ir nuo prezidentizmo: vyriausybei vadovauja realią galią turintis ministras pirmininkas, jos įgaliojimų laikas nėra fiksuotas, ji priklauso nuo parlamento pasitikėjimo, prezidentas paprastai turi galią tam tikromis sąlygomis paleisti parlamentą.

Carlosas Santiago Nino pusiau prezidentizmui arba, pasak jo, „mišriai sistemai“ priskiria du parlamentizmo ir vieną prezidentizmo bruožą: (1) valstybės vadovo ir vyriausybės vadovo postai yra atskiri; (2) vyriausybė formuojama su parlamento intervencija; (3) vyriausybė formuojama su rinkėjų intervencija<sup>10</sup>. Šis apibrėžimas vis dėlto neapima lemiamo pusiau prezidentizmo bruožo: vyriausybės veiklos nutraukimo. Klasikiniu tapęs M. Duverger pusiau prezidentizmo apibrėžimas šio trūkumo neturi. Politinis režimas laikytinas pusiau prezidentiniu, jei jį sukūrusioje konstitucijoje dera trys elementai: (1) prezidentas renkamas visuotiniuose rinkimuose; (2) jis turi gana svarbių galių; (3) jis dalijasi valdžią su ministru pirmininku ir ministrais, kurie turi vykdomosios valdžios bei vyriausybės galią ir gali išlikti savo poste tik tol, kol parlamentas jais nereiškia nepasitikėjimo<sup>11</sup>.

Matthew Shugartas ir Johnas Carey pervadino pusiau prezidentizmą į premjero–prezidento režimą, tačiau apibrėžia jį panašiai kaip M. Duverger. Pirma, vykdomosios valdžios vadovas renkamas visuotiniuose rinkimuose, tačiau premjero–prezidento režime jis, kitaip negu prezidentizme, nebūtinai yra „vadovas“, bet turi koegzistuoti su premjeru, vadovaujančiu vyriausybei. Antra, prezidentas turi politinių galių: teikti įstatymą referendumui ar teisminei peržiūrai. Prezidentas gali turėti kitų legislatyvinių galių – veto teisę ar dekretų leidybos teisę, jis dalyvauja teikiant premjero, ministrų ir kitų pareigūnų kandidatūras ir paprastai turi galią paleisti parlamentą. Trečia, vyriausybė priklauso nuo parlamento, ir jei prezidentas turi galią vienašališkai atstatydinti ministrus, tokia sistema jau yra nebe premjero–prezidento, bet prezidento–parlamento režimas<sup>12</sup>.

Giovanni Sartori kritikuoja pastarąją kategoriją kaip nereikalingą, o premjero–prezidento režimo kriterijus – kaip nepakankamai griežtus. Jis pateikia tokius pusiau prezidentizmo kriterijus: (1) valstybės vadovas (prezidentas) renkamas visuotiniu balsavimu – tiesioginiu ar netiesioginiu – fiksuotai kadencijai; (2) valstybės vadovas dalijasi vykdo-

mają valdžią su ministru pirmininku, sudarydamas dvigubą valdžios struktūrą, kurią apibrėžia trys kriterijai: (3) prezidentas yra nepriklausomas nuo parlamento, bet negali valdyti vienas arba tiesiogiai, todėl jo valia turi būti įgyvendinama per jo vyriausybę; (4) kita vertus, ministras pirmininkas ir jo kabinetas yra nepriklausomi nuo prezidento, nes priklauso nuo parlamento: jie turi paklusti parlamento pasitikėjimui ar nepasitikėjimui (ar abiem), ir bet kuriuo atveju jiems reikia parlamento daugumos paramos; (5) dualistinė pusiau prezidentizmo valdžios struktūra leidžia įvairius galių balansus ir pirmenybių kaitą (*shifting prevalences*) vyriausybėje su griežta sąlyga, kad kiekvieno vyriausybės sudarančio vieneto „autonomijos potencialas“ išlieka<sup>13</sup>.

Atsižvelgdamas į tris pastaruosius apibrėžimus, Gianfranco Pasquino formuluoja tokius pusiau prezidentizmo kriterijus: (1) prezidentas yra tiesiogiai ar netiesiogiai renkamas visuotiniuose rinkimuose; (2) prezidentas turi įgaliojimus paskirti ministrą pirmininką ir tam tikrais atvejais paleisti parlamentą; (3) ministras pirmininkas paklūsta numanomam arba atviram (*implicit or explicit*) balsavimui dėl pasitikėjimo parlamente<sup>14</sup>.

Šie apibrėžimai neišvengia kai kurių problemų, taikant juos praktiškai. Nėra sutariama dėl dichotomijos ar trichotomijos, valstybių, kurios atitinka apibrėžimų kriterijus, ir pačių apibrėžimų tikslumo. Šiuos trūkumus mėgina taisyti Robertas Elgie, siūlydamas kriterijais laikyti tik „išsidėstymo“ savybes ir atsisakyti „santykių“ savybių – jos itin ryškios G. Sartori apibrėžime. Kitaip sakant, režimų skirstymo kriterijais siūloma rinktis ne susidariusius vykdomosios valdžios *politikos* modelius, bet tai, ar sistemoje yra prezidentas, ministras pirmininkas, ar jie renkami visuotiniuose rinkimuose ir ar jų kadencijos trukmė yra fiksuota. Pagal tai sudaroma logiškai išsami matrica, apimanti visus įmanomus atsakymus į keturis klausimus. Iš 24 įmanomų variantų pasaulyje realiai egzistuoja tik 5. Pusiau prezidentizmas atitinka atvejį, kai į klausimus, ar valstybės vadovas renkamas visuotiniuose rinkimuose ir ar turi fiksuotą kadenciją, atsakoma „taip“, o į klausimus, ar vyriausybės vadovas renkamas visuotiniuose rinkimuose ir ar turi fiksuotą kadenciją, atsakoma „ne“<sup>15</sup>. R. Elgie sistema leidžia pasiekti aiškumą, klasifikuojant bent jau pagal formalius kriterijus. Tačiau ji grįžta prie problemos, kurią M. Duverger kritikai jau buvo išsprendę – į pusiau prezidentizmo kategoriją patenka ir valstybės, kurių politinė praktika niekad neatitiko pusiau prezidentizmo. Be to, visiškai atsisakius „santykių“ sa-

vybių sunkiau pastebėti pusiau prezidentizmui iš prigimties būdingą prezidento ir ministro pirmininko (arba vyriausybės koalicijos parlamente) konflikto galimybę.

## ***2. Lietuva ir Lenkija: pusiau prezidentinės konstitucijos ir jų neaiškumai***

Lietuvos ir Lenkijos institucinių modelių priskyrimas pusiau prezidentizmo ar kuriai kitai kategorijai kelia tam tikrų diskusijų. Dažnai nurodoma, kad šie modeliai *de jure* ir *de facto* artėja link parlamentizmo ar modifikuoto parlamentizmo. Vis dėlto abiejų valstybių konstitucijos atitinka pirmojoje dalyje aptartus pusiau prezidentizmo kriterijus. Abiejose valstybėse prezidentas yra renkamas tiesiogiai visuotiniuose rinkimuose, vyriausybei vadovauja ministras pirmininkas. Prezidentas teikia premjero kandidatūrą, tačiau ją turi patvirtinti parlamentas, parlamento pasitikėjimą turi gauti ir vyriausybė. Jos likimas priklauso nuo parlamento, o prezidentas negali atstatydinti nei vyriausybės, nei atskirų ministrų<sup>16</sup>.

Šiam tyrimui svarbiau yra tai, ar konstitucijose lieka neaiškumų, galinčių eskaluoti minėtąjį potencialų pusiau prezidentizmo konfliktą tarp prezidento ir ministro pirmininko. Lietuvos Konstitucijoje palikta žymiai daugiau neaiškumų, susijusių su Prezidento ir Vyriausybės įgaliojimų atskyrimu. Nors nė vienas prezidentas nevadovauja vyriausybei, Lietuvos Prezidentas yra valstybės vadovas, o Lenkijos – aukščiausiasis Lenkijos atstovas ir valstybės valdžios tęstinumo garantas. Lietuvos ir Lenkijos vyriausybės kolektyviai atsakingos Seimui už bendrą vyriausybės veiklą, tačiau ministrų individuali atsakomybė skiriasi. Lietuvos ministrai atsakingi Seimui, Prezidentui ir tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui, Lenkijos ministrai – individualiai atsakingi Seimui. Abiejose valstybėse prezidentui eksplicitiškai suteiktos užsienio politikos galios, tačiau vėlgi neaiškumų daugiau Lietuvos Konstitucijoje. Lietuvos Prezidentas sprendžia pagrindinius užsienio politikos klausimus ir kartu su Vyriausybe vykdo užsienio politiką. Lenkijos prezidentas bendradarbiauja kartu su ministru pirmininku ir atitinkamu ministru užsienio politikos srityje, tačiau pagrindinės užsienio politikos galios perduotos vyriausybei. Abiejų valstybių prezidentai yra vyriausieji ginkluotųjų pajėgų vadai, bet valstybės gynybos galios aiškiau apibrėžtos Lenkijos Konstitucijoje: taikos metu prezidentas ginkluotosioms

pajėgoms vadovauja per nacionalinės gynybos ministrą, be to, Prezidento įgaliojimus, vadovaujant ginkluotosioms pajėgoms, nustato įstatymas. Lietuvos Konstitucijoje nurodoma, kad už ginkluotųjų pajėgų tvarkymą ir vadovavimą joms Seimui yra atsakingi Vyriausybė, krašto apsaugos ministras, kariuomenės vadas.

Kaip ir „klasikinėje“ pusiau prezidentinėje Prancūzijoje, Lenkijos prezidentas gali sušaukti Kabineto Tarybą. Ją sudaro Ministrų Tarybos nariai, tačiau Kabineto Taryba neturi Ministrų Tarybos kompetencijos. Be to, pagal Konstituciją vyriausybė atlieka valstybės funkcijas, kurios nepriskirtos kitiems valstybės ar savivaldos organams, taigi prezidento veikla eksplicitiškai ribojama Konstitucijoje išvardytais jo įgaliojimais. Prezidento galia, tiesa, sustiprina kitas įgaliojimas: Lenkijos, kaip ir Prancūzijos, prezidentas gali skelbti referendumą.

### ***3. Kiekybinis palyginimas: Lietuvos, Lenkijos ir Prancūzijos instituciniai modeliai***

Lietuvos ir Lenkijos konstitucijos kol kas buvo lyginamos aprašant abiejų konstitucijų nuostatas. Reikia pripažinti, jog deskriptyvus lyginimas kol kas atrodo patikimiausias būdas aprašyti formalius institucinių modelių panašumus ir skirtumus. Tačiau kai kuriais atvejais aptikti esminius skirtumus leidžia kiekybinis galių lyginimas. Tiesa, tokie modeliai, kokius pasiūlė Jamesas McGregoras<sup>17</sup> ar Timothy Frye<sup>18</sup>, nėra patikimi dėl abejotinos galių svėrimo metodikos ir, svarbiausia, ne-  
daug pasako apie *tikruosius* galių santykius.

Šiuo požiūriu reikšmingas yra M. Shugarto ir J. Carey siūlomas modelis<sup>19</sup> ir vėlesnis jo pakoregavimas<sup>20</sup>. Algina Maleckaitė pritaikė originalųjį modelį devynioms Vidurio ir Rytų Europos regiono valstybėms<sup>21</sup>. Paaiškėjo, kad Lietuvos ir Lenkijos prezidentų galios pagal šį modelį, atrodytų, beveik atitinka „idealųjį“ Prancūzijos pusiau prezidentizmo tipą. Legislatyvinių ir nelegislatyvinių prezidento galių įvertiniai Lietuvoje ir Prancūzijoje vienodi. Lenkijos prezidento legislatyvinių galių įvertis pagal 1992 m. Konstituciją gerokai didesnis, o nelegislatyvinių – šiek tiek didesnis negu kitose dviejose valstybėse, tačiau 1997 m. Konstitucija abu juos turėjo sumažinti<sup>22</sup>.

Remiantis šiuo modeliu, tik jį pakoregavus, galima palyginti ir Lietuvos bei Lenkijos pusiau prezidentinių modelių vietą bendroje režimų tipologijoje (ir Prancūzijos modelio atžvilgiu). Čia išaiškėja esminis

Lietuvos bei Lenkijos modelių ir Prancūzijos pusiau prezidentizmo skirtumas.

1 lentelė. Lietuvos, Lenkijos ir Prancūzijos prezidentų įgaliojimai.

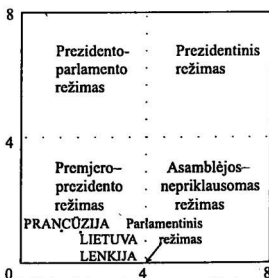
| Prezidento<br>vyriausybės<br>galios <sup>a</sup> | Lietuva | Lenkija | Prancūzija |
|--------------------------------------------------|---------|---------|------------|
| Kabineto formavimas                              | 1       | 1       | 1          |
| Kabineto atstatydinimas                          | 0       | 0       | 0          |
| Atskiras išlikimas <sup>b</sup> ...              |         |         |            |
| ...Parlamentui                                   | 2       | 2       | 1          |
| ...Vyriausybei                                   | 0       | 0       | 0          |

*Pastabos:* <sup>a</sup> Prezidento vyriausybės galios matuojamos nuo 0 (mažiausios) iki 4 (didžiausios).

<sup>b</sup> Atskiro išlikimo įverčiai reiškia: 0 – institucijos išlikimas gali būti „atakuojamas“ bet kuriuo metu, 1 – institucijos išlikimas gali būti „atakuojamas“ išskyrus tam tikrą laikotarpį, 2 – institucijos išlikimas gali būti „atakuojamas“ tik abipusio pavojaus atveju.

*Šaltinis:* Shugart M. S. *Executive–Legislative Relations in Post-communist Europe* // Transition. – Pragė, 1996. – December 13. – P. 7.

1 diagrama. Lietuvos, Lenkijos ir Prancūzijos modelių vieta bendroje demokratinėse režimų tipologijoje.



*Pastaba:* vertikaloje ašyje matuojamos prezidento vyriausybės galios (sudedami kabineto formavimo ir kabineto atstatydinimo galių įverčiai), horizontalioje ašyje – atskiras išlikimas (sudedami atskiro išlikimo parlamentui ir atskiro išlikimo vyriausybei įverčiai).

*Šaltinis:* Shugart M. S. *Op. cit.* – P. 9.

Esminis skirtumas yra didesnė „atskiro išlikimo“ galimybė Lietuvos ir Lenkijos parlamentams. Kitaip sakant, šiose dviejose valstybėse prezidentas turi gerokai mažiau galių paleisti parlamentą negu Prancūzijoje. Kiek vėliau aptarsiu, kaip tokia padėtis gali kelti pavojų pusiau prezidentizmo stabilumui.

#### *4. Pusiau prezidentinis modelis, tradicijos ir aplinkybės*

Iki šiol buvo kalbama tik apie konstitucines prezidentų galias. Tačiau, kaip jau minėta, tai tik „žaidimo taisyklės“, nedaug ką pasakančios apie patį politinį procesą. Ne mažiau svarbūs ir kiti veiksniai, pvz., tradicijos ar asmenybių įtaka. Iškilios ir ambicingos asmenybės dažnai lemia daug, bet pusiau prezidentiniame modelyje asmeninių savybių įtaka yra bene didžiausia tarp institucinių modelių. Ši įtaka gali būti įtvirtinta kaip ilgalaikės politinės sistemos tradicijos, papildančios formalias „žaidimo taisykles“.

##### *4.1. Prancūzijos pusiau prezidentizmas ir tradicijos*

Šiuo požiūriu akivaizdžiausia yra Prancūzijos Penktosios Respublikos patirtis. Jos 1958 m. Konstitucija turėjo tikslą sukurti nedominuojantį prezidentą, o nacionalinės politikos formavimą ir vykdymą palikti ministro pirmininko vadovaujamai vyriausybei. Prezidento įgaliojimai buvo numatyti išskirtiniams atvejams, jam suteikta veikiau arbitražinė funkcija<sup>23</sup>. Tačiau „materialioji“ arba „gyvoji“ konstitucija netrukus nuglėžo formaliąją ir Prancūzijos sistema virto „dvigalve“, kur pirmoji „galva“ tradicijų ir papročių dėka yra Prezidentas, o antroji – rašytinio Konstitucijos teksto dėka – Ministras Pirmininkas<sup>24</sup>.

Jau pats Konstitucijos – ir jos „dvasios“ – kūrimas buvo veikiamas iškiliojo lyderio Charleso de Gaulle'io vizijos<sup>25</sup>, o tapęs prezidentu jis maksimaliai išnaudojo Konstitucijos jam suteiktas galias, pirmiausia skyrimo. Rinkdamasis klusnius premjerus, jis įtvirtino tradiciją, kad prezidentas stiprus ne vien konstitucinėse užsienio ir gynybos politikos srityse, bet ir apskritai visose vidaus politikos srityse. Vėlesnieji prezidentai buvo tiesiog priversti dirbti tokiu pat stiliumi. Tai sukėlė dar vieną svarbų pokytį: partijų ištekliai ėmė persiskirstyti link kandidato į prezidentus rėmimo.

Taikus „sugyvenimas“ (kai vienos daugumos išrinktas prezidentas turi dalytis valdžią su kitos daugumos išrinktos asamblėjos ministru pirmininku) irgi atrodo esąs tradicijų padarinys (tiesa, duomenų kol kas nėra daug, nes prasidėjo tik trečiasis „sugyvenimo“ periodas). Šią tradiciją irgi pradėjo Prezidentas: Valéry Giscardas d'Estaingas 1978 m. sutiko tokiu atveju vykdyti tik konstitucines galias. Su tuo sutiko ir priešingos politinės jėgos atstovas, netrukus tapęs Prezidentu, François Mitterandas<sup>26</sup>. Tad galima daryti išvadą, jog Prancūzijos pusiau prezidentinis modelis užtikrina stabilumą kaip tik dėl užkonstitucinių veiksmų – t.y. tradicijų, kurios atitinka vyraujančius lūkesčius. Jie ne tik nukreipia politinį elgesį, bet ir skatina fundamentalius partijų sistemos pokyčius. Todėl politinė sistema sugeba stabiliai pergyventi įvairias „aplinkybes“.

#### 4.2. Lietuva ir Lenkija: pusiau prezidentizmo „aukštupys“

Kitaip negu Prancūzijoje, nei Lietuvoje, nei Lenkijoje prezidento institucijos įvedimas nebuvo siejamas su konkrečia šios institucijos vižija. Abiejose valstybėse prezidento institucija buvo sukurta kompromiso keliu tarp politinių jėgų, kurias sąlyginai galima pavadinti „komunistais“ ir „antikomunistais“. Derantis dėl jos ir apskritai dėl institucijų reformos abiem atvejais vyravo kova dėl būsimos politinės naudos, o ne buvo siekiama suderinti institucijų tarpusavio santykių mechanizmą, kad jis būtų kuo produktyvesnis ir efektyvesnis, kaip Prancūzijoje.

Lietuvoje stipraus prezidento instituciją palaikė „antikomunistai“, o Lenkijoje ir daugelyje kitų Vidurio Europos valstybių – „komunistai“<sup>27</sup>. Faktiškai ir vienu, ir kitu atveju tai buvo nueinančios nuo valdžios partijos, mėginusios išlaikyti savo įtaką<sup>28</sup>. Abiem atvejais jos klaidingai įvertino savo galimybes laimėti rinkimuose. Vis dėlto klaidingas ateities vertinimas labiau atsiliepė Lenkijos prezidento institucijai: ji buvo skiriama konkrečiam asmeniui – Wojciechui Jaruzelskiui. Tikėtasi, kad tai bus efektyvus ir stiprus prezidentas, galėsiantis užtikrinti „komunistų“ valdžios tęstinumą. „Komunistai“ triuškinamai pralaimėjo, jam taip ir neteko pasinaudoti didžiąja dalimi neaiškių (bet plačių) prezidento įgaliojimų, tačiau prezidento vaidmuo jau buvo imtas *laikyti* reikšmingu – ir tai vis labiau ėmė suprasti „antikomunistai“, iki tol labiau rūpinęsi ribotais liberalizacijos tikslais<sup>29</sup>.

Tuo tarpu Lietuvos prezidento institucija buvo iš tiesų kompromisinė. Pusiau prezidentinę 1992 m. Konstituciją parėmė ir tos politi-

nės jėgos, kurios siekė parlamentinės konstitucijos, ir tos, kurios pasisakė už stiprius prezidento įgaliojimus (galbūt pastarosios pusiau prezidentizmą rėmė kaip tik todėl, kad prezidento galias šiame modelyje įmanoma sustiprinti vien politinėmis priemonėmis). Politinių tradicijų – stipraus ar silpno prezidento – suformavimas paliktas ateičiai. Lenkijoje institucijų pasirinkimo metu jau buvo tikimasi, kad prezidentas bus stiprus.

#### 4.3. „Stiprūs“ ir „silpni“ prezidentai

Taigi Lietuvoje pusiau prezidentizmo tradicijų formavimuisi didesnę įtaką turėjo turėti pirmojo prezidento valdymas. Šį postą užėmus Algirdui Brazauskui, pradėjo formuotis „prezidento-stebėtojo“ arba „prezidento-pasalūno“ įvaizdis. A. Brazauskas, iki rinkimų vadovavęs LDDP, tapęs Prezidentu ne visada naudojosi gerais ryšiais su 1992 m. į valdžią atėjusia buvusią savo partija. Faktiškai buvo sudarytos politinės galimybės atsirasti stipriam Prezidentui, tačiau A. Brazauskas jomis nepasinaudojo. Centrine politinės sistemos figūra tapo Ministras Pirmininkas Adolfas Šleževičius. Lietuvos politinė praktika iš esmės virto artima parlamentinei – Prezidentas savo noru pasirinko „stebėtojo“ poziciją, tuo tarpu Vyriausybei vadovavo valdančiosios partijos lyderis. Po 1996 m. rinkimų pagrindine politinės sistemos figūra ir toliau išliko premjeras. Netgi tuomet, kai A. Brazauskas ryžtingai ir staigiai naudojosi Prezidento įgaliojimais, (pavyzdžiui, 1996 m. vasarį Prezidentas sugebėjo atstatydinti premjerą A. Šleževičių), netrukus grįždavo prie daugiausia simbolinių ir ceremoninių pareigų. Tai yra dar keisčiau, turint galvoje, kad staigių intervencijų metu A. Brazauskas sugebėdavo mobilizuoti didelę Seimo paramą. Atrodo, kad tokią prezidento politinę praktiką lėmė jo asmeninės savybės<sup>30</sup>.

Pirmasis demokratiškai išrinktas Lenkijos prezidentas Lechas Wałęsa jau galėjo naudotis gana plačiais kitam asmeniui sukurtais įgaliojimais – ir stengtis juos dar išplėsti. Itin svarbu tai, kad L. Wałęsa savo kadencijos pradžioje turėjo aukštesnį legitimumą negu Seimas, kuriame tik 35 proc. narių buvo išrinkti demokratiškai. Jis pritarė radikaliai ekonomikos reformos politikai, o augantį nepasitenkinimą sumaniai nukreipė prieš Seimą, nevengdamas netgi atviros konfrontacijos. Tiesa, Seimas sugebėjo pasiekti kelias pergalės, o Jano Olszewskio mažumos vyriausybė sugebėjo – laikinai – išstumti prezidentą iš

politinės arenos centro. Netgi 1993 m. išrinktas „neokomunistinis“ Seimas vis dėlto vengė konfrontuoti su Prezidentu iki konstitucinės krizės ribos, ir L. Wałęsa sugebėjo gauti teisę skirti pagrindinius ministrus, o galiausiai pradėjo atvirą konfrontaciją su vyriausybe ir grąsindamas paleisti Seimą, privertė jo beveik dviejų trečdalių dauguma pakeisti Ministrą Pirmininką. Iš viso per savo kadenciją L. Wałęsa pergyveno tris iš esmės priešiškus parlamentus ir šešias vyriausybes, iš kurių tik dvi galima apibūdinti kaip daugmaž jam draugiškas<sup>31</sup>. Tai, kad beveik visą laiką jis liko pagrindine Lenkijos politikos figūra, galima aiškinti pirmiausia jo asmeninėmis ambicijomis ir sugebėjimais pasinaudoti Konstitucija.

Antrieji demokratiškai išrinkti prezidentai pasirinko kitokį valdymo stilių negu pirmieji. Iš dalies tai galima sieti su formaliais prezidento galių sumažinimais. Lietuvoje Prezidento vyriausybines galias *de facto* sumažino (nors formaliai – tik išaiškino) Konstitucinio Teismo 1998 m. nutarimas, Lenkijos prezidento galios buvo sumažintos 1992 m. ir ypač 1997 m. Konstitucijoje, Tačiau daugiausia kitokį valdymo stilių lėmė prezidentų asmeninės savybės.

Valdas Adamkus, nors gavo gerokai mažesnę balsų daugumą už A. Brazauską, iškart ėmė reikštis kaip aktyvesnis Lietuvos Prezidentas. Nuo pat jo išrinkimo atsirado pirmųjų skilimo su jį parėmusia Seimo dauguma požymių. V. Adamkus nuo pat kadencijos pradžios sumaniai naudojosi Konstitucija, savo aplinkoje kurdamas kvaziparalelines Vyriausybei struktūras, tiesa, turėjusias patariamąją funkciją. Imdamasis aktyvių veiksmų ne tik Konstitucijos priskirtoje užsienio politikos srityje, bet ir vidaus politikoje, ypač įstatymų leidybos iniciatyvos bei teisės nominuoti kai kuriuos pareigūnus, Prezidentas tapo svarbia politinės sistemos figūra. Tai sukėlė konfliktų su jį rėmusia Seimo dauguma (ir Seimo pirmininku) bei jos Vyriausybe, o 1999 m. pavasarį jie virto atvira konfrontacija. Kaip ir A. Brazauskui, V. Adamkui pavyko pasiekti, kad premjeras, nors remiamas Seimo daugumos, paliktų savo postą. Bent jau iki šiol V. Adamkus įtvirtino gerokai aktyvesnio Prezidento praktiką.

A. Kwaśniewskis, priešingai, pradėjo vykdyti mažiau „prezidentinę“ politiką. Pirmuoju jo valdymo etapu – iki 1997 m. Seimo rinkimų – A. Kwaśniewskio aktyvumo lygis priminė A. Brazausko padėtį: Seime daugumą turėjo prezidentinio Demokratinės kairės aljanso ir Lenkijos valstiečių partijos koalicija, bet prezidentas daž-

niausiai likdavo nuošalyje, vykdomąją valdžią perdavęs ministrui pirmininkui. Prezidento politinis aktyvumas išaugo, kai po 1997 m. Seimo rinkimų buvo sudaryta centro–dešinės koalicija. Tuomet prezidentas ėmė ne tik konfrontuoti su daugumos vyriausybe (kartais – sėkmingai), bet ir atstovauti Demokratinės kairės aljansui. Tai net suskaldė kairiąją koaliciją. Tad A. Kwaśniewskį galima įvertinti kaip labiausiai ideologišką prezidentą, netiesiogiai atstovaujantį konkrečiai partijai.

#### *4.4. Lietuvos ir Lenkijos pusiau prezidentizmo tradicijos: preliminarios išvados*

Lietuvos ir Lenkijos prezidentų praktikoje itin ryškus prezidentų kaip asmenybių vaidmuo: prezidentai sugebėdavo išlikti įtakingi netgi tada, kai turėdavo dalytis valdžią su opoziciniu parlamentu, arba mieliau likdavo nuošalyje, net ir turėdami galimybę tapti labai efektyviais parlamentinės daugumos lyderiais. Tai verčia manyti, kad kol kas ir Lietuvoje, ir Lenkijoje nėra ilgalaikių pusiau prezidentizmo tradicijų.

Ir Lietuvoje, ir Lenkijoje vienas iš dviejų prezidentų vykdė (ar vykdė) aktyvią politiką, kitas pasitenkino (ar pasitenkina) labiau reaktyviu vaidmeniu. Kitaip negu Prancūzijoje, pirmojo prezidento politinė praktika (ir Lenkijos atveju Konstitucijos kūrimo metu vyravę lūkesčiai) nebuvo įkūnyti „materialioje“ konstitucijoje ir netapo gairėmis, nukreipiančiomis vėlesnių prezidentų politinę praktiką. Konstitucijų kūrimo metu būsimasis prezidentas liko nuošalyje, tad Konstitucija neatitiko jo vizijos, prezidento veikla buvo labiau ribojama. Asmeninės pirmųjų prezidentų savybės lėmė arba nutolimą nuo politikos (Lietuvoje) arba nuolatinę *ad hoc* politinių sąjungų paiešką ir kaitą (Lenkijoje; čia L. Wałęsa sugebėjo „išbarstyti“ charizmatinį politinį kapitalą). Antrieji prezidentai galėjo laikyti nepriimtiniu dalyku tęsti tokias pirmųjų prezidentų tradicijas, juolab kad atstovavo iš esmės priešingoms politinėms jėgoms (o antrasis Prancūzijos Penktosios Respublikos prezidentas irgi buvo golistas).

Todėl vargu ar galima sutikti su teiginiais apie pusiau prezidentizmo tendencijas abiejose valstybėse – pavyzdžiui, kad Lietuvos politinė sistema artėja link parlamentizmo arba kad Lenkijos prezidento L. Wałęsos įtaka instituciniam modeliui ilgai išliks. Aktyviai įsitraukęs į

politinį gyvenimą, Prezidentas V. Adamkus sugebėjo ne tik paversti prezidento instituciją centrine, bet ir apėjo konstitucinius barjerus, ribojančius jo įtaką Vyriausybės išlikimui – tad bent jau kuriam laikui „simbolinio prezidento“ tendencija atrodo nutraukta. Buvęs Lenkijos prezidentas L. Wałęsa, kaip paaiškėjo, irgi nesugebėjo „institualizuoti savo charizmos“<sup>32</sup>.

Tai nereiškia, kad buvusių prezidentų veikla užmiršta visiems laikams. Atvirkščiai – tradicijas kol kas gali pakeisti precedentų ieškojimas. Ir Lietuvos, ir Lenkijos prezidentai jau yra ėmęsi „parakonstitucinių“ veiksmų, pavyzdžiui, atstatydinę parlamento daugumos paramą turinčius ministrų kabinetus. Antra vertus, ir Lietuvos, ir Lenkijos Seimai yra apriboję ir prezidentų galias. Be tradicijų šiuos veiksmus, „patikėję savo sėkme“, politinės sistemos veikėjai gali mėginti kartoti kitokiomis sąlygomis ar kitokiame kontekste – tokiu atveju jų rezultatai gali būti netikėti ir žalingi demokratijos stabilumui.

Taigi Lietuvos ir Lenkijos dabartiniai ir, ko gero, netolimos ateities prezidentai neturi svarbaus atramos taško – stabilių tradicijų. Kai kuriais atvejais tradicijų stoka gali vesti prie aklavietės. Vargu ar galima užtikrintai teigti, kad konstitucijos reglamentuoja *visas įmanomas* situacijas – tad kilus konstituciniam konfliktui ar ypač būdingiems pusiau prezidentizmui neaiškumams, patekus į formalią aklavietę, tarpinstitucinių santykių tradicijų neturinti politinė sistema yra labiau pažeidžiama.

### ***5. Prezidentizmas ir pusiau prezidentizmas: pavojingi panašumai?***

Diskusijai dėl institucinių modelių ir demokratijos stabilumo ryšio impulsą davė devintojo dešimtmečio viduryje išplatintas Juano Linzo straipsnis, kuriame perspėjama apie sisteminius prezidentizmo keliamus pavojus. Plačiausiai šie argumentai buvo išdėstyti 1994 metais knygoje daug sakančiu pavadinimu *Prezidentinės demokratijos nesėkmė (The failure of presidential democracy)*<sup>33</sup>. Šioje dalyje bus aptarti prezidento institucijos panašumai prezidentiniame ir pusiau prezidentiniame modelyje bei šių panašumų implikacijos. Pirmiausia patikrinsiu penkias J. Linzo hipotezes, susijusias su dviejų turų absoliučiosios daugumos prezidento rinkimų sistemos trūkumais<sup>34</sup>, o vėliau aptarsiu bendras tiesiogiai renkamo prezidento institucijos ypatybes demokratijos stabilumo požiūriu.

### 5.1. Prezidento rinkimai: disfunkcinės ypatybės

Pagal pirmąją J. Linzo hipotezę, fragmentuotoje sistemoje du populiariausi kandidatai gali gauti nedidelę persvarą, palyginti su kitais kandidatais, ir gali atstovauti tos pačios politinio spektro dalies pozicijoms. 1993 m. Lietuvos Prezidento rinkimai šios hipotezės nepatvirtina: kandidatų iš viso buvo tik du, be to, jie atstovavo priešingoms ideologinėms pozicijoms. Po penkerių metų du populiariausi kandidatai gavo kur kas daugiau balsų už kitus penkis (skirtumas tarp antrojo ir trečiojo kandidatų – 17,4 proc. balsų), tačiau jų ideologinė distancija iki antrojo turo nebuvo didelė. Ši hipotezė nepasitvirtino ir 1990 m. Lenkijos Prezidento rinkimuose (L. Wałęsa atotrūkis net nuo antrojo kandidato buvo akivaizdus, du populiariausi kandidatai buvo priešingose politinio spektro dalyse), ir 1995 m. rinkimuose (A. Kwaśniewskis ir L. Wałęsa smarkiai aplenkė kitus kandidatus ir atstovavo priešingiems politinio spektro segmentams).

Dažnai pasitvirtindavo antroji ir trečioji hipotezės: vienas iš kandidatų gali būti „pašalinis“ partijų sistemos atžvilgiu ir neturėti paramos parlamente, o surinkta „dauguma“ gali neatspindėti politiškai daugiau ar mažiau homogeniško elektorato ar jo dalies. 1993 m. Stasys Lozoraitis buvo „pašalinis“, ir nors turėjo dalies parlamentinių partijų paramą, *ex post* galima spėlioti, kiek ji būtų išlaikyta. Laimėjusiojo A. Brazausko surinkta dauguma vis dėlto atrodo homogeniška. 1998 m. abu antrojo turo kandidatai į prezidentus buvo „pašaliniai“ su abejotina partijų parama – vėliau paaiškėjo, kad ji iš tikrųjų neatspindėjo homogeniško elektorato ar partijų koalicijos. „Pašalinis“ Stanisławas Ty mińskis 1990 m. rinkimuose aplenkė netgi premjerą Tadeuszą Mazowieckį ir pateko į antrąjį turą. Čia jis nusileido L. Wałęsai, tačiau nuo pastarojo netrukus nosisuko didelė dalis rėmėjų. Tik 1995 m. rinkimuose į antrąjį turą „pašaliniai“ kandidatai nepateko, nors pirmajame jų buvo keli. Tiesa, L. Wałęsą galima laikyti „pašaliniu“, nes parlamentinės partijos jo nerėmė. Tai viena iš priežasčių, kodėl išrinktas A. Kwaśniewskis – bet jo elektorato homogeniškumas abejotinas, mat daugelis rinkėjų tiesiog balsavo „prieš Wałęsą“.

J. Linzas teigia, kad laimėtojas, nors iš pradžių pasirinktas nedidelės rinkėjų dalies, gali pasijusti atstovaujans „tikrai ir visuotinei“ daugumai. A. Brazauskas, atrodo, tokių jausmų nepuoselėjo, tačiau jo įpėdinis V. Adamkus, nors iš pradžių pasirinktas santykinai nedidelės rinkėjų dalies

(27,9 proc. balsavusiųjų pirmajame ture), vėliau ėmė pabrėžti atstovavimą visai tautai. 1990 m. Lenkijoje už L. Wałęsą pirmajame ture balsavo irgi tik 24 proc. rinkėjų, tačiau jis netrukus pasijuto plačios daugumos atstovas (tam, kaip minėta, turėjo įtakos Seimo nelegitimumas). A. Kwaśniewskis geriau suprato savo elektorato nevienalytiškumą.

Pagal penktąją hipotezę, antrojo turo tikimybė labiau skatina kovoti pirmajame ture, tikintis arba patekti į antrąjį, arba įgauti kuo daugiau derybinės galios remti vieną iš dviejų likusių kandidatų – tokia sistema skatina fragmentaciją užuot skatinusi paramą kuriam nors vienam kandidatui. Galima laikyti, kad 1993 m. Lietuvoje ji nepasitvirtino, tačiau po penkerių metų kandidatų skaičius išaugo, jie turėjo daugiau ambicijų daryti įtaką rinkėjų pasirinkimui antrajame ture. Lenkijoje 1990 m. rinkimuose dalyvavo 6 kandidatai, tačiau pasirodė pirmųjų konsolidacijos bruožų – jie atstovavo pagrindiniams politiniams interesams. Vis dėlto vėliau partijų sistema fragmentavosi, ir 1995 m. savo kandidatūras iškėlė 13 žmonių.

Taigi iki šiol vykusiuose rinkimuose pagrindiniai kandidatai buvo aiškiai populiarnesni už kitus, be to, atstovavo priešingiems politinio spektro poliems. Kita vertus, nė vieni rinkimai neapsiėjo be „pašalinių“ kandidatų, o Lietuvoje toks kandidatas išrinktas Prezidentu. Tai verčia manyti, kad partijų sistema yra nesusiformavusi, nesukūrusi tradicijų ir paviršutiniška<sup>35</sup>. Mažiausiai trimis atvejais iš keturių prezidento elektoratas buvo nevienalytis, ir visais keturiais atvejais prezidentas netrukus prarado (arba ne visada turėdavo) svarbių jo koalicijos partijų paramą. Du prezidentai juos palaikančią daugumą laikė didesne negu tikrasis elektorato dydis, kiti du, kaip jau aptarta, buvo ne tokie ambicingi. Pagaliau prezidento rinkimų praktinio poveikio partijų fragmentacijai vienareikšmiškai įvertinti negalima – teoriniai samprotavimai bus pateikti kiek vėliau. Apskritai galima tikėtis, kad konsoliduojantis politinei sistemai ir partijų sistemai, kai kurios disfunkcinės prezidento rinkimų ypatybės išnyks, tačiau kol kas atrodo, kad prezidento rinkimai gali turėti žalingų demokratijos stabilumui padarinių.

### *5.2. Prezidento institucijos poveikis politiniam procesui*

J. Linzo pateikiamus prezidentizmo trūkumus galima skirstyti į (1) susijusius su tiesioginiais prezidento rinkimais ir (2) susijusius su atskirais vykdomosios ir legislatyvinės valdžios rinkimais. Kadangi pasta-

roji grupė atspindi išskirtinius prezidentizmo bruožus, daugiau dėmesio bus skirta pirmajai. Taigi pusiau prezidentizmo, kaip ir prezidentizmo pavojai demokratijos stabilumui gali būti mažesnis politikos skaidrumas, galimas laimėjusio kandidato pažiūrų hipertrofavimas, „delegatyvios demokratijos“ pavojus, iš dalies – „laimėjęs laimi viską“ sindromas bei fiksuota prezidento kadencija.

Iki šiol vykusių Lietuvos ir Lenkijos prezidento rinkimų analizė didele dalimi patvirtina, kad jie sumažina politikos skaidrumą ir prezidentų atsakomybę rinkėjams. Nors naujoku savo šalies politikoje galima vadinti tik V. Adamkų, ir kitų prezidentų vadovavimo metu kildavo problemų dėl politinio proceso „skaidrumo“. A. Brazauskas, nors surinkęs daugiausia balsų iš keturių šiame darbe aptariamų prezidentų, šia prasme nepateisino rinkėjų lūkesčių, nes faktiškai valstybei vadovavo ne jis, o iki tol mažai žinomas verslininkas A. Šleževičius; vėliau teko patirti klasikinę „sugyvenimo“ situaciją. V. Adamkaus valdymo „skaidrumo“ problema pasireiškė dar prieš antrąjį rinkimų turą, kai tapo aišku, jog bet kuriam iš kandidatų teks dirbti su konservatorių ir krikščionių demokratų dauguma Seime, ir Prezidento veiklą ribos neaiškus tolesnis bendradarbiavimas ar „sugyvenimas“. L. Valensa atsakomybės ir „skaidrumo“ problemą sukūrė pats, imdamasis netikėtų politinių žingsnių (pavyzdžiui, 1992 m. į premjerus siūlydamas opozicijos atstovą Waldemarą Pawlaką). A. Kwaśniewskio valdymo laikotarpiu nuspėjamumas buvo, ko gero, lengviausias, bet ir jį mažino pusiau prezidentizmo ypatybė – „sugyvenimo“ laikotarpis nuo 1997 m. Seimo rinkimų.

Galima teigti, jog pusiau prezidentiniame modelyje „skaidrumo“ problema dar didesnė negu prezidentiniame, nes prezidento atsakomybę *a priori* mažina ne tik galimybė, kad bus išrinktas „pašalinis“ kandidatas, bet ir tik šiam modeliui būdinga „sugyvenimo“ galimybė. Dar daugiau, mažėja ir parlamento bei vyriausybės politikos „skaidrumas“, mat šios institucijos turi atsižvelgti į prezidento preferencijas. Kai kuriais atvejais toks institucijų balansas gali tapti pusiau prezidentizmo stiprybe. Tačiau „kiekvienas – tarp jų ir prezidentas, ir publika apskritai, ir net politikos mokslininkai – tiki, jog prezidento reikalavimas [pripažinti jo įgaliojimų viršenybę] yra stipresnis negu legislatiūros“<sup>36</sup>. Iš tiesų ypatingas prezidentų populiarumas padėti gali ir stabilizuoti, ir destabilizuoti. Nors Lietuva ir Lenkija išvengė „delegatyviosios demokratijos“ pavojų, ambicingiausi prezidentai – V. Adamkus ir L. Wałęsa – tam tikrais valdymo laikotar-

piais buvo (ir yra) gana populiarūs visuomenėje<sup>37</sup>. Asmeninis jų populiarumas buvo perkeliamas (*spill-over*) ir į prezidento institucijas – jos buvo populiareesnės už kitas į demokratinį legitimumą pretenduojančias institucijas (parlamentą ir iš dalies vyriausybę).

Kaip jau aptarta, prezidentų požiūris į savo pergalę gali būti hipertrofuotas. Pridėjus šį matmenį, mažėjantis prezidento politikos nuspėjamumas tampa pavojingesnis. Jei „skaidrumą“ mažina prezidento asmeninės savybės (nenuspėjamumas ar ambicingumas), tikėtina prezidento saviizoliacija ir bandymas ieškoti užkonstitucinių priemonių įgyvendinti savo tikslus; jei mažėjančio nuspėjamumo priežastis yra būtinybė „sugyventi“ skirtingų daugumų rinktiems atstovams, save „legitimesniu“ laikantis prezidentas gali mėginti visam laikui ar konkrečiam atvejui keisti institucines taisykles, siekdamas įtvirtinti savo pranašumą. V. Adamkaus santykiai su Seimo dauguma (bei G. Vagnoriaus vyriausybė) bei L. Wałęsos santykiai su 1991 m. rinktu Seimu (bei J. Olszewskio vyriausybė) patvirtina pirmąją išvadą, o L. Wałęsos konfliktą su 1993 m. rinktu Seimu dėl Nacionalinės radijo ir televizijos tarybos narių atleidimo galima laikyti antrosios išvados pavyzdžiu.

Prezidentų ambicijoms palanki ir padėtis, kai „laimėjęs laimi viską“ (tiesa, pusiau prezidentizme ji formaliai yra kiek mažiau aktuali negu prezidentizme, tačiau Lietuvoje ir Lenkijoje prezidento institucijos neformalią įtaką politinei sąmonei sunku pervertinti). Aplinkybės lėmė, kad tokią situaciją jau patyrė abiejų šalių politikai: V. Adamkus nugalėjo Artūrą Paulauską 0,7 proc. skirtumu, A. Kwaśniewskis L. Wałęsą – 2,9 proc. skirtumu). Kaip ir nurodė J. Linzas, „pralaimėjusieji pralaimėjo viską“: L. Wałęsa pasitraukė iš aktyvios politikos, o A. Paulauskas liko labai mažai įtakingos partijos lyderiu.

Pagaliau fiksuota prezidento kadencija pusiau prezidentizmui iš pirmo žvilgsnio yra neaktuali, nes vyriausybę reaguoti į svarbius pokyčius igalina jos priklausomybė nuo parlamento. Tačiau fiksuota prezidento kadencija neskatina jo bendradarbiauti su kitomis politinėmis jėgomis, į opoziciją prezidentas gali kreipti mažiau dėmesio, neįsitraukdamas grėsmės būti nušalintas. Ypač kadencijos pabaigoje prezidentas gali stengtis perkelti atsakomybę už savo politiką vyriausybei, net jei ją sudaro prezidento partijos atstovai. O ypatingas pusiau prezidentizmo tipas, toks, koks yra Lietuvoje ir Lenkijoje, tam tikrais atvejais teoriškai gali net perimti neigiamus fiksuotos kadencijos padarinius (neišsprendžiamą parlamento ir prezidento konfliktą (*gridlock*)) iš presiden-

tizmo. Prezidentas kitaip negu Prancūzijoje opozicinį parlamentą gali paleisti tik tam tikromis sąlygomis vyriausybės formavimo metu, tačiau po prezidento rinkimų vyriausybė iš naujo neformuojama, ir prezidentas toliau yra priverstas „sugyventi“ su ja tol, kol ją palaiko Seimo dauguma. Taip faktiškai sukuriama fiksuota ir prezidento, ir parlamento kadencijos, o išeities iš susidariusios padėties prezidentas gali ieškoti tik „užkonstituciniais“ arba antikonstituciniais būdais. Nors praktika rodo, kad ir A. Brazauskas, ir V. Adamkus, ir L. Valūsa sugebėjo rasti *politines* išeitis iš tokių aklaviečių, šis konstitucinio modelio *asimetriškumas* prezidento nenaudai teoriškai gali būti labai nepalankus demokratijos stabilumui, nes sukuria paskatų „apeiti“ konstituciją<sup>38</sup>. Kaip tik dėl „asimetriškumo“ Lietuvos ir Lenkijos modeliai netenka dalies savo lankstumo, už kurį giriamas pusiau prezidentizmas<sup>39</sup>. Tiesa, tai nereiškia, kad jų nebelieka už ką girti, vis dėlto šiame darbe laikomasi prielaidos, kad institucinio modelio pranašumai negali atsverti jo potencialių pavojų demokratijos stabilumui.

## 6. Pusiau prezidentizmas, partijų sistema ir rinkimai

Pasak J. Linzo, palankiausios sąlygos pusiau prezidentizmui yra dvi: prezidentas yra vienos iš pagrindinių partijų lyderis arba labai įtakinga figūra; o partija gali sudaryti absoliučios daugumos koaliciją, galinčią dirbti kartu su prezidentu<sup>40</sup>. Todėl dabar aptarsiu dar kelis išorinius kintamuosius, nuo kurių priklauso pusiau prezidentizmo stabilumas. Tai partijos, partijų sistemos, rinkimų sistemos ir rinkimų sinchronizacija.

### 6.1. Parlamento daugumos poreikis

Diskusija, kurios – dvipartinės ar daugpartinės – sistemos yra palankesnės demokratijos stabilumui, tęsėsi per visą pokario laikotarpį, tačiau tik neseniai partijų sistemos poveikis papildytas antruoju matmeniu – valstybės instituciniu modeliu. Žymiausios studijos pabrėžė, kad daugpartinės sistemos pablogina prezidentizmui būdingas problemas, pirmiausia konfliktą tarp vykdomosios ir legislatyvinės valdžių<sup>41</sup>, o stabilų prezidentizmą daro atliepios (*responsive*) partijos, įcentrinė partijų sistema ir pusiau disciplinuotas dalyvavimas rinkimuose<sup>42</sup>.

Esminė sąlyga pusiau prezidentizmo stabilumui, kaip rodo Prancūzijos pavyzdys, yra stabili parlamento dauguma. Viena vertus, pusiau prezidentizmas gali stabiliai veikti kaip artima prezidentiniam modeliui sistema tik tuo atveju, kai prezidentas parlamente remiamas turinčios daugumą partijos arba stabilios koalicijos, dar geriau, yra daugumos vadovas arba bent jau narys ar atstovas. Kita vertus, parlamentinė pusiau prezidentizmo „fazė“ arba, tiksliau, „sugyvenimas“ taip pat stabili tik tada, kai vyriausybę palaiko koherentiška, nors opozicinė prezidentui dauguma. Žodžiu, pusiau prezidentizmo stabilumui atrodo palankiausia į du stabilius blokus pasidalijusių partijų sistema, kai kuris nors blokas po parlamento rinkimų sugeba suformuoti stabilią daugumą.

Todėl labai fragmentuota partijų sistema kelia abejonų valstybės stabilumui, nes prezidentas (o būtent jam tokiu atveju tektų sudaryti vyriausybę) gali stengtis įveikti susidariusią „imobilizmo“ situaciją dekretais (aplenkdamas parlamentą) arba mėgindamas įvykdyti konstitucinę reformą. Kitu atveju, kai ir neaktyvus prezidentas nesistengia rasti išeities iš aklavietės, didėja galimybė, kad krizę neteisėtu įsikišimu pamėgins spręsti kariuomenė. Lenkijoje jau buvo išbandyti pirmieji du variantai ir priartėta prie trečiojo<sup>43</sup>.

Dar vienas svarbus partijų sistemos matmuo, be fragmentacijos, yra partijų poliarizacija. Kaip ir prezidentizmui, pusiau prezidentizmui, atrodo, palankiausia yra įcentrinė partijų sistema, kai partijos varžosi dėl neapsisprendusių (centro) rinkėjų balsų, užuot siekusios nebalsuojančiųjų (ekstremistų) paramos. Pirmasis matmuo – fragmentacija yra susijęs su vyriausybės stabilumu, legitimumu ir reprezentatyvumu, antrasis – poliarizacija – su galimų prezidento ir opozicinio parlamento daugumos konfliktų intensyvumu.

Pusiau prezidentizmas, mano nuomone, ne mažiau negu kiti modeliai priklauso nuo partijų sistemos fragmentacijos, todėl jo pasirinkimas, neatsižvelgiant į partijų bei rinkimų sistemos kontekstą, gali būti pavojingas demokratijos stabilumui. Atrodo, kad taip įvyko ir Lietuvoje, ir Lenkijoje, o šios dvi valstybės išliko stabilios ne pusiau prezidentizmo *dėka*, bet *nepaisant* pusiau prezidentizmo (rinkimų sistemos) trūkumų. Kitaip sakant, partijų sistema sugebėjo konsoliduotis dėl veiksmų, nesusijusių su pusiau prezidentizmu.

Abiejose valstybėse pusiau prezidentizmas buvo įvestas ir turėjo veikti antipartinių nuotaikų kontekste, kur į pirmą vietą iškilo asmeny-

bių, o ne partijų tarpusavio kova. A. Brazausko retorika, tiesa, buvo labiau „viršpartinė“, nors jis turėjo stiprią vienos partijos paramą. L. Wałęsa pradėjo atvirą antipartinę kampaniją ir atsisakė kurti stiprią prezidento partiją. 1991 m. Seimas irgi buvo išrinktas vyraujant antipartinėms nuotaikoms, jame buvo atstovaujama daugiau kaip 30-čiai partijų. Nenuostabu, kad Prezidento ir Seimo santykiai pasižymėjo nestabilumu.

Vis dėlto tuo pat metu abiejose valstybėse prasidėjo partijų sistemos konsolidacija, kurią Lenkijoje paskatino ir pakeista rinkimų sistema (įvestas atstovavimo slenkstis ir nauja vietų skirstymo formulė). Visi vėlesni Lenkijos Seimo rinkimai ir visi Lietuvos Seimo rinkimai išpildė daugumos poreikio sąlygą. 1993 m. Lenkijoje vyriausybės koaliciją sudarė Demokratinės kairės aljansas ir Valstiečių partija, 1997 m. – „Solidarumo rinkimų akcija“ ir Laisvės sąjunga; 1992 m. Lietuvoje daugumą vietų Seime gavo Lietuvos demokratinė darbo partija, 1996 m. – Tėvynės sąjungos (Lietuvos konservatorių) ir Krikščionių demokratų partijos koalicija.

Kiekybiniai partijų sistemos įvertinimai irgi rodo jos konsolidaciją: lygiasvorių parlamentinių partijų skaičius Lenkijoje sumažėjo nuo 10,43 po 1991 m. rinkimų iki 2,94 per 1997 m. rinkimų, Lietuvoje – nuo 4,05 po 1992 m. rinkimų iki 3,33 po 1996 m. rinkimų<sup>44</sup>.

Tačiau tebelieka neaišku, ar partijų sistema ateityje bus palanki pusiau prezidentizmui. Pirma, abiejose valstybėse tebelieka aukštas agreguotumas rinkiminis lakumas<sup>45</sup> – rinkėjai yra linkę keisti remiamas partijas, tad apie blokų formavimąsi kalbėti dar anksti. Antra, Lietuvoje silpnėja kairiosios ir dešinėsios partijos, kyla centro partijų populiarumas<sup>46</sup>. Neaišku, kaip tai paveiks parlamentines daugumas – gali būti taip, kad ir kairiąją, ir dešiniąją daugumą teks sudaryti ne dviem, bet trim iš pagrindinių penkių partijų. Kita vertus, centro partijų stiprėjimas sunkina kairiųjų ir dešiniųjų partijų mėginimus išsikovoti centro rinkėjų paramos rinką ir silpnina centrines tendencijas. Lenkija kol kas susiduria su kitokio pobūdžio problema, teoriškai galinčia apsunkinti koalicijų formavimą ir paskatinti jų byrėjimą. Sprendžiant iš turimų duomenų, Lenkijos partijų sistema kol kas yra keliamatė, kur be pagrindinio kairės–dešinės matavimo statistiškai reikšminga yra ir religingumo-kapitalizmo *versus* sekuliarumo-socializmo priešprieša<sup>47</sup>. Tuo tarpu Lietuvos partijų sistemoje pagrindinės takoskyros daugmaž atitinka pagrindinę kairės–dešinės skalę<sup>48</sup>.

## 6.2. Rinkimų sistema ir parlamento daugumos

Lietuvos ir Lenkijos institucinės taisyklės – Seimo rinkimų sistema, Prezidento rinkimų sistema ir jų tarpusavio sinchronizacija neskatina pusiau prezidentizmui palankių mažoritarinių tendencijų partijų sistemoje. Atrodo, kad renkantis Seimo rinkimų sistemą abiejose valstybėse buvo kreipta per mažai dėmesio į tai, kaip ji sąveikaus su prezidento institucija ir jos rinkimų sistema. Lietuvoje pasirinkta mišri (proporcinė ir dviejų turų absoliučiosios daugumos) sistema, o Lenkijoje – proporcinė sistema (įrašyta net Konstitucijoje). Pagal žinomas M. Duverger taisykles, proporcinė sistema sietina su daugiau kaip dviejų partijų atsiradimu. Tai nėra tiesiogiai pavojinga demokratijos stabilumui, tačiau, kaip minėta, stabiliam *pusiau prezidentizmui* gali būti nepalanku. Net mažoritarine Lietuvos Seimo rinkimų dalimi nekonsoliduotos partijos nesugebėjo pasinaudoti: per ją į Seimą pateko mažųjų partijų, neatstovaujamų daugiamandatėje apygardoje, atstovai. Tai dar labiau skaldo parlamentą ir kuria nereikalingą įtampą pusiau prezidentizmo stabilumo požiūriu.

Prezidento instituciją abiejose valstybėse galima laikyti stiprinančia partijas. Prezidento postas laikomas pagrindiniu politinės sistemos „prizu“, o siekis laimėti šį „prizą“ skatina stiprinti partijas<sup>49</sup>. Tačiau savaime partijų stiprinimo tendencija nereiškia palankios partinės sistemos formavimosi tendencijos, t.y. dviejų įcentrinų blokų kūrimosi. Dviejų turų rinkimų sistema sukuria paskatų rinkimuose dalyvauti nepriklausomiems arba mažųjų partijų kandidatams (trejuose iš ketverių aptartų rinkimų taip ir atsitiko). Todėl rinkėjams pateikiamos nerealios kandidatūros, o esminiai politiniai sprendimai paliekami trumpam laikotarpiui tarp dviejų turų. Palankesnė dvipartinei sistemai atrodo vieno turo paprastosios daugumos sistema: čia pastebima tendencija susidaryti plačiai koalicijai, kuri remia pirmaujančią kandidatą, o opozicija vienijasi apie pagrindinį opozicijos kandidatą<sup>50</sup>. Kita vertus, nekonsoliduotoje partinėje sistemoje tokius rinkimus gali laimėti ne centristinis, bet ekstremistinis kandidatas.

Pagaliau trečiasis institucinių taisyklių aspektas – prezidento ir parlamento rinkimų sinchronizacija – irgi nepalanki stabiliam pusiau prezidentizmui. Nesinchronizuoti Prezidento ir Seimo rinkimai kuria priešingas daugumas, t.y. „sugyvenimo“ situaciją, kuri be politinių tradicijų

ir esant „asimetriškam“ pusiau prezidentizmui yra pavojinga. Labiausiai tikėtina, kad prezidentą ir parlamentą išrinkusios daugumos bus tos pačios, kai abiejų institucijų rinkimai rengiami vieni po kitų. Geriausia yra rinkti parlamentą tuoj po prezidento rinkimų, per vadinamąjį „medaus mėnesį“<sup>51</sup>, arba prieš pat prezidento rinkimus. Mažiausiai prezidento daugumos susidarymas tikėtinas per parlamento rinkimus, rengiamus prezidento kadencijos viduryje. Lietuvos ir Lenkijos Seimo rinkimai tai patvirtina: vienintelė prezidento daugumos vyriausybė buvo sudaryta per 1992 m. Lietuvos Seimo rinkimus, kurie vyko prieš pat Prezidento rinkimus.

Taigi Lietuvos ir Lenkijos institucinės taisyklės nėra palankios stabiliam pusiau prezidentizmui, t.y. dviejų partinių blokų formavimuisi. Tiesa, būtina pastebėti, kad politinių sistemų kūrėjai, pasirinkdami tokias taisykles, turėjo ir kitų tikslų, todėl teigti apie jų nepalankumą demokratijos stabilumui dera tik atsiribojus nuo kitų aplinkybių.

### ***7. Prezidentas, parlamento dauguma ir vyriausybė: „Bermudų trikampis“***

Šis L. Waļšos terminas tiksliai apibūdina institucinio trikampio neapibrėžtumą – net ir idealaus pusiau prezidentizmo negalima laikyti lygiakraščiu trikampiu. Mažiausiai neaiškumą kelia parlamento ir vyriausybės ašis (vyriausybė turi turėti parlamento daugumos paramą), tuo tarpu likusios dvi ašys gali kelti tarpinstitucinių konfliktų. Tokie konfliktai dėl formalių ir realių galių pusiau prezidentizme gali virsti pavojais demokratijos stabilumui.

#### ***7.1. Prezidento ir parlamento santykiai: likutinės galios***

Prezidento ir parlamento santykiai gali įgauti vieną iš aštuonių formų, priklausomai nuo parlamento daugumos ar fragmentacijos ir parlamento paramos prezidentui. Šios situacijos, pateikiamos 2 lentelėje, priklauso ne nuo konstitucijos nuostatų, o tik nuo abiejų institucijų partinių orientacijų.

2 lentelė. Prezidento ir parlamento santykiai<sup>52</sup>.

| Padėtis                                           | Geriausias variantas                                                                                                                                                                                       | Blogiausias variantas                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Prezidentą remia daugumą turinti partija          | Prezidento dominavimas užtikrintas tol, kol partija stabiliai jį remia.                                                                                                                                    | Prezidentas negali pasitikėti stabilia parama ir yra priverstas ieškoti <i>ad hoc</i> paramos. Esminiu kintamuoju tampa partijų disciplina.                                                 |
| Prezidentą remia daugumą turinti koalicija        | Prezidento dominavimas užtikrintas tol, kol koalicija stabiliai jį remia, tačiau padėtį blogina koalicijos nestabilumo galimybė.                                                                           | Prezidentas negali pasitikėti stabilia parama ir yra priverstas ieškoti <i>ad hoc</i> paramos. Esminiu kintamuoju tampa partijų disciplina. Padėtį blogina koalicijos nestabilumo galimybė. |
| Prezidentui priešinasi koherentiška dauguma       | Taikus „sugyvenimas“. Prezidentas pripažįsta daugumos teisę kontroliuoti vyriausybę ir prisiima pavaldinio vaidmenį. Parlamentas nesiekia uzurpuoti ar paneigti konstitucijos prezidentui suteiktų teisių. | Konfliktiškas „sugyvenimas“. Arba prezidentas, arba parlamentas meta iššūkį kitai institucijai dėl vyriausybės kontrolės ir/arba įstatymų leidybos.                                         |
| Prezidentas „sugyvena“ su fragmentuotu parlamentu | Prezidento dominavimas. Efektyvios opozicijos nėra, frakcijos sutinka toleruoti prezidento veiksmus, ypač jei jie konstituciškai pagrįsti.                                                                 | Tarpinstitucinis konfliktas – nei prezidentas, nei parlamentas negali valdyti.                                                                                                              |

Iš lentelės matyti, kad beveik visi prezidento ir parlamento santykių variantai yra rizikingi, o tarp „geriausių“ iš tikrųjų geriausi tik pirmieji du (ir šie su išlygomis) – kai prezidentą stabiliai remia daugumą turinti partija arba koalicija. Likusiais atvejais nuo pavojų gali apsaugoti arba spragų neturinti konstitucija, sukurianti paskatas ieškoti kompromiso, arba politinių veikėjų valia. Turint galvoje tik besiformuojančias tradicijas ir konfliktišką politinę praktiką, pastarojo „saugiklio“ veiksmingumu derėtų abejoti.

Pirmojo „saugiklio“ veikimas Lietuvoje irgi problemiškas. Konstitucija turi neaiškumų: tai konstitucinė aklavietė, kai Prezidentas, negalėdamas paleisti Seimo, yra priverstas „sugyventi“ su jo neremiamu premjeru („asimetriškumas“), ir neaiškiai paskirstytos „likutinės“ (t.y. neapibrėžtos Konstitucijoje) galios (žr. 2 skyrių). Būtent abiejų šių neaiškumų kombinacija daro „sugyvenimą“ pavojingą. Lenkijos Konstitucija irgi yra asimetriška, bet reikia pažymėti, kad „likutinės“ galios joje paskirstomos aiškiau – viskas, kas nepriskirta prezidento kompetencijai, atitenka vyriausybei. Demokratijos stabilumui toks sprendimas atrodo palankesnis negu jų delegavimas prezidentui, nes vienam asmeniui neleidžiama uzurpuoti „likutinių“ galių, kurios pagal apibrėžimą svarbios ypatingais atvejais.

Prie Konstitucijos trūkumų galima priskirti ir prezidentų „viršpatriškumą“. Lietuvos Konstitucija Prezidentui nurodo iki rinkimų kampanijos sustabdyti „veiklą“ partijose. Lenkijos Konstitucija draudžia Prezidentui užimti kokį nors kitą postą ar vykdyti kitokias visuomenines funkcijas. Viena vertus, tokios nuostatos daro neigiamą įtaką partijų sistemai, menkindamos partijų vaidmenį, kita vertus, ir svarbiausia, sunikina prezidentų pastangas mobilizuoti paramą savo iniciatyvoms bei silpnina prezidento ir parlamento ryšius. Kai prezidentas ir vyriausybė yra išrinkti vienos daugumos, prezidentas turi mažiau išteklių tapti vienvaldžiu lyderiu, o „sugyvenimo“ atveju prezidentas izoliuojamas net ir nuo parlamento opozicijos. Tiesa, prezidentai (išskyrus gal tik A. Kwaśniewski) ir patys nesistengė atrodyti „partiniai“.

Konstitucijų trūkumų, ko gero, pasitaiko kiekvieno institucinio modelio valstybėse, tačiau ir parlamentiniame, ir iš dalies prezidentiniame modelyje neaiškumai efektyviai sprendžiami pagal atitinkamai vieningos valdžios arba valdžių atskyrimo logiką. Tuo tarpu pusiau prezidentinis valdžių suliejimo modelis konstitucijų neaiškumus, manau, daro itin pavojingus, nes čia varžosi du rinkimuose gavę mandatą veikėjai –

parlamentas (vyriausybė) ir prezidentas. Skirtingai nuo prezidentinio modelio, jie dar turi būti bent minimaliai suderinami.

### *7.2. Prezidentai prieš ministrus pirmininkus*

Prezidentų ir ministrų pirmininkų suderinamumo problemų kyla ne vien pusiau prezidentiniuose modeliuose – prezidentai su premjeriais konfliktavo ir parlamentinėse valstybėse, tokiose kaip Vengrija ar Slovakija<sup>53</sup>. Vis dėlto dauguma Vidurio ir Rytų Europos pusiau prezidentinių valstybių (Bulgarija, Ukraina, Moldova, Lenkija) išsiskyrė prezidentų ir premjerų konfliktų gausa bei intensyvumu. Tai verčia manyti, kad pusiau prezidentizmo sukuriamos institucinės paskatos skatina tokius konfliktus.

Prezidento ir ministro pirmininko konfliktai pusiau prezidentizme visiškai įmanomi esant ne tik skirtingų daugumų, bet ir tos pačios daugumos išrinktiems prezidentams ir ministrams pirmininkams. Jau pats dviejų legitimų (ar į legitimumą pretenduojančių) vadovų koegzistavimas, nesuderinamos asmeninės ambicijos, skirtingi požiūriai į tikslų siekimą ir pan. gali paskatinti prezidento ir premjero konfliktus. Lietuvos Prezidentas A. Brazauskas, nors faktiškai išrinktas tos pačios daugumos kaip ir Seimas, ne tik perėjo į faktišką „sugyvenimo“ su parlamentu ir Ministrų Pirmininku režimą, bet netrukus pradėjo ir „pasalūno“ taktiką<sup>54</sup>. Prezidentas sugebėjo atstatyti parlamento daugumos remiamą Vyriausybę, nors Konstitucija tokių teisių jam nesuteikia. Įdomu, kad situacija beveik pasikartojo ir su naujuoju Prezidentu V. Adamkumi. Iš pradžių remtas Seimo daugumos, palaipsniui Prezidentas tapo „sugyventiniu“, ėmė konfliktuoti pirmiau su Seimo pirmininku, o vėliau – su Ministrų Pirmininku. Konfliktas baigėsi Seimo daugumos remiamos Vyriausybės atsistatydinimu. Lenkijos Prezidentas L. Wałęsa, faktiškai buvęs „sugyventiniu“ su visais jo valdymo metu dirbusiais parlamentais (išskyrus tam tikrus etapus), taip pat atstatydino buvusių bendražygių – Centro aljanso ir partnerių – Ministrų Tarybą, kuriai vadovavo J. Olszewskis.

Kad prezidento vaidmuo atstatydinant vyriausybę, nepaisant konstitucinių apribojimų, yra reikšmingas, patvirtina ir Vakarų Europos praktika. Parlamentinių–prezidentinių demokratijų (prie pusiau prezidentinių valstybių priskiriant ir Airiją, Islandiją bei Portugaliją po 1982 m.) duomenys<sup>55</sup> rodo, kad vyriausybių veiklos pabaiga jose yra kur kas daž-

niau susijusi su konfliktu (50 proc. visų vyriausybių) negu „kabineto“ tipo demokratijose (19,1 proc.), nors rečiau negu parlamentinėse demokratijose (59,7 proc.). Didelė konfliktškų vyriausybės atstatydimų dalis aiškinama prezidento intervencijomis. Atskirai imant dvi pusiau prezidentines valstybes – Prancūziją (1958–1988 m.) ir Suomiją (1947–1989 m.) – iš 61 vyriausybės pasitraukimo 10 sukėlė prezidento intervencija (palyginimui – po rinkimų vyriausybės atsistatydino 20 kartų, dėl parlamento pasitikėjimo stokos – tik 4, dėl vyriausybės vidaus konfliktų – 17, atsistatydinus premjerui – 10 kartų).

Nesutarimai tarp prezidento ir prezidentinės daugumos (kartais buvusios) remiamo premjero Lietuvoje ir Lenkijoje nuolat kildavo ir dėl, kai kurių ministrų paskyrimo ar atleidimo (Lenkijoje pirmiausia dėl keturių „prezidento“ ministrų, ypač dažnai dėl gynybos ministro, Lietuvoje – dėl švietimo ministro), taip pat ministerijų (Lietuvoje – Europos reikalų ministerijos ir kt.) pertvarkos. Šie konfliktai, kaip ir vyriausybių atstatydinimas, buvo „parakonstituciniai“, t.y. kildavo ir būdavo sprendžiami *politinėje* arenoje, nepaisant gana tikslaus konstitucinio reglamentavimo. Galima teigti, kad šios konstitucinės normos tapdavo politinių varžybų objektu kaip tik dėl bendresnės pusiau prezidentizmo logikos, atskiriančios tikslus prezidento ir vyriausybės bei jos vadovo įgaliojimus, bet neatskiriančios šių institucijų atsakomybės dėl vykdomosios valdžios.

Kita vertus, pusiau prezidentinis institucinis modelis paradoksaliai sukuria paskatų perkelti atsakomybę dėl politikos nesėkmių atitinkamai vyriausybės vadovui arba prezidentui, taigi politiką verčia „atpirkimo ožių“ paieškomis. Kartais tai naudinga politikos efektyvumo požiūriu – L. Wałęsa, nukreipęs visuomenės nepasitenkinimą ekonominėmis reformomis į vyriausybę ir ją keisdamas, sugebėjo tęsti reformas. Tačiau labai tikėtina, kad tokie konfliktai mažins politikos efektyvumą ir vyriausybės atsakomybę – nekalbant apie tai, kad prezidento ir vyriausybės konfliktas gali apimti ir parlamentą, ypač fragmentuotą, ir persimesti į kitas institucijas. Abiejose valstybėse tam tikrais periodais buvo pastėbimas prezidento administracijos galių augimas – buvo kuriamos formalios ar neformalios struktūros, dubliuojančios vyriausybės ar kitų valstybės institucijų funkcijas. Tai sukėlė tarpinstitucinių konfliktų (pvz., V. Adamkaus domėjimasis elektros energijos eksportu į Baltarusiją; L. Wałęsos įsteigto Nacionalinio saugumo biuro ir Gynybos ministerijos priešprieša). Dar daugiau, tarpinstituciniai konfliktai

gali išplisti už „Bermudų trikampio“ ribų ir apimti Konstitucinę teisną (Lietuvos atvejis) ar ginkluotąsias pajėgas (Lenkijos atvejis).

Taigi pusiau prezidentinis institucinis modelis – ypač jei jį įvedančios konstitucijos nestokoja neaiškumų – sukuria paskatų konfliktams. Net jei konstitucijoje numatyti tokių konfliktų prevencijos ar sprendimo mechanizmai, pusiau prezidentinės konstitucijos neišvengia fundamentalaus neaiškumo, susijusio su dviguba vykdomosios valdžios atsakomybe ir galių suliejimu. Todėl galima daryti išvadą, jog pati institucinio modelio logika diktuoja konfliktų galimybę – jie įmanomi net esant vienai daugumai atstovaujančioms institucijoms. Dar daugiau, kadangi ir prezidentas, ir parlamento daugumos vyriausybė turi (ar pretenduoja į) demokratinį legitimumą, šie konfliktai yra linkę virsti konstitucinio lygio konfliktais – t.y. konfliktais, nuo kurių potencialiai priklauso valstybės ir demokratijos stabilumas. Padėtų blogina ne tik konstitucijų neaiškumai, bet ir nukrypimai nuo išbandytų ir stabilų pusiau prezidentizmo modelių.

### *Išvados*

Lietuvoje ir Lenkijoje pusiau prezidentizmas dėl savo sisteminių bruožų ir dėl išorinių veiksnių gali kelti pavojų demokratijos stabilumui. Ši išvada remiasi dviem prielaidomis: demokratijos stabilumas yra svarbesnis už valdymo efektyvumą, o keliamų pavojų neatsveria teikiama pranašumai.

Stabilių Vakarų pusiau prezidentinių demokratijų, pirmiausia Prancūzijos patirtis leidžia teigti, jog pagrindinės „išorinės“ stabilaus pusiau prezidentizmo sąlygos yra susiformavusios tradicijos, palankios rinkimų formulės pasirinkimas ir dviejų stabilų blokų partijų sistema. Pagrindinė „vidinė“ stabilaus pusiau prezidentizmo sąlyga yra institucinio modelio sukuriama paskata ieškoti kompromisinių išeičių iš konfliktų, kurie neišvengiamai yra sisteminis pusiau prezidentizmo bruožas.

Nors daugelis autorių, remdamiesi Prancūzijos stabilumu, nurodo, kad pusiau prezidentinis modelis gali ištaisyti prezidentizmo ar parlamentizmo trūkumus, tokio požiūrio negalima generalizuoti, neatsižvelgiant į „išorines“ valstybėje susiformavusias sąlygas. Pusiau prezidentinėse valstybėse Lietuvoje ir Lenkijoje nėra pakankamų „išorinių“ ir „vidinių“ stabilaus pusiau prezidentizmo sąlygų.

Pirma, konstitucijose tebelieka neaiškumų. Prezidentas negali paleisti parlamento, kad išvengtų potencialiai pavojingos „sugyvenimo“ situacijos. Todėl kilus prezidento nesutarimams su parlamento remiama vyriausybe (pusiau prezidentizme tai potencialūs konstituciniai konfliktai), nėra jokių konstitucinių mechanizmų išspręsti šį konfliktą. Ir Lietuvos, ir Lenkijos prezidentai tokiu atveju imdavosi „užkonstitucinės“ politinės veiklos. Dar daugiau, konfliktai dėl konstitucijos traktavimo turi ypatybę apimti ne tik prezidentą, vyriausybę ir parlamentą, bet netgi konstitucinius teismus ir ginkluotąsias pajėgas. Taigi konstitucijos – Lietuvos daugiau, Lenkijos mažiau – sukuria paskatų ne kompromisiniam, bet konfrontaciniam konstitucinio lygio konfliktų sprendimui.

Antra, Lietuvoje ir Lenkijoje nesusiformavo stabilios pusiau prezidentizmo tradicijos, galinčios tam tikra dalimi papildyti ar išaiškinti konstitucijas. Prezidentų asmeninių savybių įtaka yra santykinai didelė, tačiau ji nesugebėjo virsti ilgalaikėmis tradicijomis. Tad pusiau prezidentizmo stabilumas abiejose valstybėse didele dalimi priklauso nuo prezidentų ambicijų ir to, kaip jie sugeba pasinaudoti ne tradicijomis, bet precedentais.

Trečia, prezidentu gali tapti (ir tapo) „pašalinis“ kandidatas, turintis tik laikiną partijų paramą. Lietuvos ir Lenkijos prezidento rinkimuose buvo daug nepriklausomų kandidatų, o laimėjusiųjų elektoratas buvo nevienalytis ir nestabilus. Net ir tai kai kuriems prezidentams suteikdavo hipertrofuotą „misijos“ jausmą. Prezidentų politika buvo „neskaidri“ (dėl asmeninių ambicijų ar būtinybės „sugyventi“ su priešingos daugumos vyriausybe), kildavo konfliktų dėl dvigubo demokratinio legitimumo, prezidento institucija tapo pagrindiniu „prizu“, kur „laimėjęs laimi viską“ ir gali naudotis fiksuotos kadencijos pranašumais, ypač konfliktuodamas su vyriausybe.

Ketvirta, prezidento bei parlamento rinkimų taisyklės ir jų sinchronizacijos nebuvimas yra nepalankūs pusiau prezidentizmo stabilumui, kuriam reikalinga dviejų stabilių blokų partijų sistema, sugebanti „gamtinti“ parlamento daugumas. Prezidento rinkimų sistema skatina partijų fragmentaciją, o parlamento rinkimų sistema irgi nepalanki dvipartinei sistemai atsirasti. Nesinchronizuoti rinkimai didina galimybes, kad parlamento dauguma bus opozicinė prezidentui. Net jei prezidentą ir parlamentą išrinkusios daugumos vienodos, konstitucijos draudžia prezidentams likti partijų lyderiais, todėl jie negali tapti parlamento dau-

gumos vadovais ir virsta ne tiek „viršpartiniais“, kiek „bepartiniais“. Tuomet didėja prezidento komandos įtaka – ji kartais naudojama atsverti vyriausybės veiklą.

Tuo pat metu Lietuvos ir Lenkijos sistemos yra skirtingos. Lenkijos Konstitucija tiksliau reglamentuoja ministrų pavaldumą ir, svarbiausia, eksplicitiškai suteikia „likutines“ galias vyriausybei. Tai turi skatinti kompromisinį konfliktų sprendimą. Tačiau Lenkijoje ne toks palankus demokratijos stabilumui institucinio modelio kontekstas – konstituciškai reglamentuota proporcinė Seimo rinkimų sistema ir keliama partijų sistema. Lietuvoje (bent jau iki šiol buvo) labiau tikėtinas partijų susijungimas į du stabilius blokus.

Šis straipsnis nepretenduoja į visų pusiau prezidentizmo galimybių aiškinimą. Gali būti, kad pusiau prezidentizmas iš tikrųjų leidžia pasiekti didesnę valdymo efektyvumą ar suteikia galimybę mokytis demokratijos. Tačiau kaip sistema jis pasižymi konfliktų (galinčių greitai virsti konstituciniais) galimybe, ir tik aiškus konstitucinis galių reglamentavimas bei nusistovėjusios tradicijos gali padėti sumažinti tokių konfliktų pavojų demokratijos stabilumui. Deja, Lietuvos ir mažesne dalimi Lenkijos pusiau prezidentinės konstitucijos palieka neaiškumą, o tradicijų stoka politines sistemas verčia labiau priklausomomis nuo prezidentų asmeninių savybių. Tokia padėtis gali būti laikina, tačiau vidutiniuoju laikotarpiu pusiau prezidentizmo pavojai demokratijos stabilumui atrodo gana realūs.

## PASTABOS IR NUORODOS

<sup>1</sup> Tai Jono Elsterio terminas. Žr.: Elster J. Afterword: *The Making of Post-communist Presidencies* // *Postcommunist Presidents* / Ed. R. Taras. – Cambridge: Cambridge University Press, 1997. – P. 225–226.

<sup>2</sup> Didelė dalis diskusijų apie institucinių modelių įtaką demokratijos stabilumui yra susijusios su jų įtaka Lotynų Amerikos valstybėms, ir sunkiai pritaikoma kitokios politinės kultūros šalims. Plačiau apie metodologines politinės kultūros ir struktūrinių kintamųjų kontroliavimo problemas žr.: Lipset S. M. *The Centrality of Political Culture* // *Journal of Democracy*. – Washington, 1990. – Vol. 1. – No. 4. – P. 80–83; Horowitz D. L. *Comparing Democratic Systems* // *Journal of Democracy*. – Washington, 1990. – Vol. 1. – No. 4. – P. 73–79.

<sup>3</sup> Juos pateikiu, kiek modifikavęs Juano Linzo tekstą. Žr.: Linz J. *Introduction*:

*Some Thoughts on Presidentialism in Postcommunist Europe* // *Postcommunist Presidents* / Ed. R. Taras. – Cambridge: Cambridge University Press, 1997. – P. 6.

<sup>4</sup> Tokių tyrimų pavyzdžiai: Stepan A., Skach C. *Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective* // *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives* / Eds. J. J. Linz, A. Valenzuela. – Vol. 1. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. – P. 119–136; Mainwaring S. *Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination* // *Comparative Political Studies*. – Thousand Oaks, 1993. – Vol. 26. – No. 2. – P. 198–228; Power T. J., Gasiorowski M. J. *Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World* // *Comparative Political Studies*. – Thousand Oaks, 1997. – Vol. 30. – No. 2. – P. 123–155.

<sup>5</sup> Geriausi – nors diskutuoti – pavyzdžiai, ko gero, yra: Linz J. J. *The Perils of Presidentialism* // *Journal of Democracy*. – Washington, 1990. – Vol. 1. – No. 1. – P. 51–69; Linz J. J. *The Virtues of Parliamentarism* // *Journal of Democracy*. – Washington, 1990. – Vol. 1. – No. 4. – P. 84–91; Linz J. J. *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?* // *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives* / Eds. J. J. Linz, A. Valenzuela. – Vol. 1. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. – P. 3–87; Riggs F. *Conceptual Homogenization of a Heterogeneous Field: Presidentialism in Comparative Perspective* // *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance* / Eds. M. Dogan, A. Kazancigil. – Oxford: Blackwell, 1994. – P. 72–152.

<sup>6</sup> Žr.: Duverger M. *A New Political System Model: Semi-presidential Government* // *European Journal of Political Research*. – Amsterdam, 1980. – Vol. 8. – P. 165–187.

<sup>7</sup> Apie pusiau prezidentizmo kaip atskiro institucinio modelio koncepcijos raidą plačiau žr.: Bahro H., Bayerlein B. H., Vesper E. *Duverger's Concept: Semi-presidential Government Revisited* // *European Journal of Political Research*. – Dordrecht, 1998. – Vol. 34. – P. 201–224, ypač P. 201–209. Griežtą pusiau prezidentizmo kaip „nereikalingo sąmyšio“ tradicinėje dichotomijoje kritiką pateikia Elijah Ben-Zionas Kaminsky, priskirdamas Prancūziją parlamentiniam modeliui. Žr.: Ben-Zion Kaminsky E. *On the Comparison of Presidential and Parliamentary Governments* // <http://www.cspresidency.org/kaminsky.htm>.

<sup>8</sup> Lijphart A. *Nomination: Trichotomy or Dichotomy* // *European Journal of Political Research*. – Dordrecht, 1997. – Vol. 31. – No. 1/2. – P. 125–128.

<sup>9</sup> Bahro H., Bayerlein B. H., Vesper E. *Op. cit.* – P. 211–212.

<sup>10</sup> Nino C. S. *Hyperpresidentialism and Constitutional Reform in Argentina* // *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America* / Eds. A. Lijphart, C. H. Waisman. – Boulder: Westview Press, 1996. – P. 170.

<sup>11</sup> Duverger M. *A New Political System Model: Semi-Presidential Government* // *European Journal of Political Research*. – Amsterdam, 1980. – Vol. 8. – P. 166.

<sup>12</sup> Shugart M. S., Carey J. M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. – New York: Cambridge University Press, 1992. – P. 23–24.

<sup>13</sup> Sartori G. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. – New York: New York University Press, 1994. – P. 132–133.

<sup>14</sup> Pasquino G. *Nomination: Semi-presidentialism: A Political Model at Work* // *European Journal of Political Research*. – Dordrecht, 1997. – Vol. 31. – P. 130.

<sup>15</sup> Elgie R. *The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions* // *European Journal of Political Research*. – Dordrecht, 1998. – Vol. 33. – P. 219–238.

<sup>16</sup> Plačiau apie konstitucijų atitikimą pusiau prezidentizmo kriterijams ir formalių prezidento įgaliojimų mažinimą žr. platesnę šio darbo versiją „Intėrnete“, ypač 2-ąją dalį: Pugačiauskas V. *Institucinių modelių įtaka demokratijos stabilumui: Lietuvos ir Lenkijos pusiau prezidentizmo lyginamoji analizė* // <http://www.geocities.com/vykintas/3594/bak.html>.

<sup>17</sup> McGregor J. *The Presidency in East Central Europe* // RFE/RL Research Report. – 1994. – Vol. 3. – No. 2. – P. 23–31.

<sup>18</sup> Frye T. A. *Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies* // Comparative Political Studies. – Thousand Oaks, 1997. – Vol. 30. – No. 5. – P. 523–552.

<sup>19</sup> Shugart M. S., Carey J. M. Op. cit.

<sup>20</sup> Žr.: Shugart M. S. *Executive-Legislative Relations in Post-Communist Europe* // Transition. – Prague, 1996. – December 13. – P. 6–11.

<sup>21</sup> Maleckaitė A. *Constitutional Framework of State and Consolidation of Democracy: Semi-presidential Regimes. The Case of Eastern Europe: Thesis for Master of Arts Degree in Political Science / Central European University. – Budapest, 1994. – P. 44.*

<sup>22</sup> Plačiau žr.: Maleckaitė A. Op. cit.; Pugačiauskas V. Op. cit.

<sup>23</sup> Duverger M. Op. cit. – P. 171.

<sup>24</sup> Sartori G. Op. cit. – P. 122–123.

<sup>25</sup> Elgie R. *Political Leadership in Liberal Democracies*. – Houndsmills: Macmillan Press, 1995. – P. 62–63.

<sup>26</sup> Duverger M. Op. cit. – P. 181.

<sup>27</sup> Geddes B. *Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America* // Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America / Eds. A. Lijphart, C. H. Waisman. – Boulder: Westview Press, 1996. – P. 21.

<sup>28</sup> Tai patvirtintų A. Lijpharto modifikuotą Steino Rokkano hipotezę: Lijphart A. *Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland, 1989–91* // Journal of Theoretical Politics. – London, 1992. – Vol. 4. – No. 2. – P. 207–223.).

<sup>29</sup> Wiatr J. J. *Executive-Legislative Relations in Crisis: Poland's Experience, 1989–1993* // Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America / Eds. A. Lijphart, C. H. Waisman. – Boulder: Westview Press, 1996. – P. 105.

<sup>30</sup> Plačiau žr.: Talat-Kelpša L. *Pusiau prezidentizmo link: Lietuvos institucinės reformos analizė* // Politologija. – 1996. – Nr. 1. – P. 106–107.

<sup>31</sup> Jasiewicz K. *Poland: Wałęsa's Legacy to the Presidency* // Postcommunist Presidents / Ed. R. Taras. – Cambridge: Cambridge University Press, 1997. – P. 130–167.

<sup>32</sup> Ibid. – P. 164–165.

<sup>33</sup> Žr.: Linz J. J. *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?* // The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives / Eds. J. J. Linz, A. Valenzuela. – Vol. 1. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. – P. 3–87.

<sup>34</sup> Ibid. – P. 21–22.

<sup>35</sup> Ibid. – P. 27–28.

<sup>36</sup> Lijphart A. *Presidentialism and Majoritarian Democracy* // The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives / Eds. J. J. Linz, A. Valenzuela. – Vol. 1. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. – P. 102.

<sup>37</sup> L. Wałęsa 1991 m. sausį rėmė 50 proc. gyventojų (Šaltinis: Jasiewicz K. Op. cit. – P. 157.), V. Adamkaus populiarumas 1999 m. balandį buvo 83 proc. (Šaltinis: „Vilmorus“ visuomenės nuomonės tyrimas: kam palankūs šalies žmonės? // Lietuvos rytas. – 1999. – Bal. 17. – P. 3.).

<sup>38</sup> Reikia pripažinti, kad šiais argumentais nesiekama įrodyti, jog demokratijos stabilumui pasitarnautų prezidento teisė atstatyti ministrą pirmininką ar ministrus. Instituciniai modeliai, kur tokia teisė suteikiama, – prezidentiniai – parlamentiniai režimai – laikomi dar nepalankesniais valstybės stabilumui. Žr., pvz.: Shugart M. S. *Of Presidents and Parliaments* // East European Constitutional Review. – Chicago, 1993. – Vol. 2. – No. 1. – P. 30–32; taip pat plg. 3.1 ir 3.2 lenteles Shugart M. S., Carey J. Op. cit. – P. 40–41.

<sup>39</sup> Žr., pvz.: Blondel J. *Dual Leadership in Contemporary World* // Parliamentary Versus Presidential Government / Ed. A. Lijphart. – New York: Oxford University Press, 1992. – P. 172; Holmes S. *The Postcommunist Presidency* // East European Constitutional Review. – Chicago, 1993, 1994. – Vol. 2. – No. 4, Vol. 3. – No. 1. – P. 39; Shugart M. S., Carey J. Op. cit. – P. 43–53.

<sup>40</sup> Linz J. J. *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?* // The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives / Eds. J. J. Linz, A. Valenzuela. – Vol. 1. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. – P. 54.

<sup>41</sup> Žr.: Mainwaring S. Op. cit. Iš dalies priešingą interpretaciją pateikia Donaldas Horowitzas. Žr.: Horowitz D. Op. cit.

<sup>42</sup> Žr.: Riggs F. Op. cit.

<sup>43</sup> Taras R. *Consolidating Democracy in Poland*. – Boulder: Westview press, 1995. – P. 172.

<sup>44</sup> Skaiciavimo metodiką ir duomenų šaltinius žr.: Pugačiauskas V. Op. cit.

<sup>45</sup> Lietuvos agreguotas rinkiminis lakumas siekia 36,41, Lenkijos – 35,5 (atrodo, buvo apskaičiuotas iki 1997 m. rinkimų). Žr.: Žeruolis D. *Politinis stabilumas ir demokratija Lietuvoje* // Lietuvos integracija į Europos Sąjungą: Būklės, perspektyvų ir pasekmių studija / Sud. K. Maniokas, G. Vitkus. – V.: Naujasis lankas, 1997. – P. 74–75.

<sup>46</sup> Žr.: Novagrockienė J. *Seimo rinkimai ir partijų sistema* // Politologija. – 1997. – Nr. 1. – P. 128; „Vilmorus“ visuomenės nuomonės tyrimas: kam palankūs šalies žmonės? // Lietuvos rytas. – 1999. – Bal. 17. – P. 3.).

<sup>47</sup> Žr.: Žeruolis D. *Rytai tampa Vakalais? Vakarų Europos conceptualinių instrumentų taikymo problemos pokomunistinių partinių sistemų stabilizacijos bei kaitos analizei* // Politologija. – 1996. – Nr. 1. – P. 41 (6 lentelė); Taras R. Op. cit. – P. 182.

<sup>48</sup> Novagrockienė J. *Lietuvos partinės sistemos raida* // Seimo rinkimai '96: Trečiasis „atmetimas“ / Sud. A. Krupavičius. – V.: Tvermė, 1998. – P. 298–324.

<sup>49</sup> Žr.: Talat-Kelpša L. *Pusiau prezidentizmas Lietuvoje ir jo įtaka politinio režimo stabilumui*: Politikos mokslų specialybės bakalauro darbas / VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas D. Žeruolis. – V., 1998. – P. 16–21.

<sup>50</sup> Shugart M. S., Carey J. Op. cit. – P. 209.

<sup>51</sup> Ibid. – P. 263.

<sup>52</sup> Lentelė sudaryta pagal Bogdano Nicos tekstą: Nica B. *Comparative Institutional Analysis of Post-Communist Semi-presidential Systems: Prospectus* / Central European University. – Budapest, 1998. – P. 19.

<sup>53</sup> Žr.: Baylis T. A. *Presidents Versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe* // World Politics. – Baltimore, 1996. – Vol. 48. – P. 297–323.

<sup>54</sup> Talat-Kelpša L. *Pusiau prezidentizmo link: Lietuvos institucinės reformos analizė* // Politologija. – 1996. – Nr. 1. – P. 101.

<sup>55</sup> Žt.: Ieraci G. *'Events' and 'Causes' in Cabinet Termination and Survival: Is Explanation Still Possible?* // *West European Politics*. – London, 1996. – Vol. 19. – No. 1. – P. 51–68.

## SUMMARY

# SEMI-PRESIDENTIAL INSTITUTIONAL MODELS AND DEMOCRATIC STABILITY: COMPARATIVE ANALYSIS OF LITHUANIA AND POLAND

This article evaluates the performance of semi-presidential arrangements in two newly-democratic Central and Eastern European countries, Lithuania and Poland, and addresses the question whether stable democratic performance of the regime can be attained in circumstances that differ from those of “model” semi-presidential countries such as France. Both Lithuania and Poland experienced constitutional conflicts between presidents and prime ministers, considered as inherent feature of semi-presidential models. While Poland’s Constitution more clearly defines who possesses “residual powers”, constitutions of both countries have shortcomings such as preventing presidents from dissolving parliament to avoid cohabitation.

In addition, neither country has experienced the formation of stable traditions which are essential to the stability of this conflict-prone regime. Presidencies in both countries have been largely dependent on the ambitions of the incumbents.

Presidents are constitutionally prevented from maintaining their partisan affiliation and choose anti-party or “above-party” stance themselves. Other institutional rules (such as proportional representation in the parliamentary elections in Poland and mixed system in Lithuania) also discourage the formation of stable two-block party system most suitable for stable semi-presidentialism.

Lithuania and Poland lack the conditions that made semi-presidential models stable in Western countries. It might be attributed to the transitional nature of the political systems. However, the likelihood of democratic instability in these countries remains high in the medium term.