

# AZ ÁLLAMFŐ ÉS A PARLAMENT INTÉZMÉNYE UKRAJNÁBAN

---

ROMANYUK ANATOLIJ

## Az ukrán elnöki hatáskör nyugat-európai és egyesült államokbeli összehasonlításban\*

Ukrajna 2004. december 8-án kelt 2222.IV. számú törvénye, mely módosításokat és kiegészítéseket eszközölt az ország alkotmányában, lényegesen megváltoztatta Ukrajna elnökének hatáskörét, valamint a hatalomgyakorlás jogi kereteit és lehetőségeit az elnök, a parlament és a miniszterelnök részéről. A változások véleménynyilvánításra sarkallták a különböző szintű és politikai meggyőződésű politikusokat, újságírókat, publicistákat, akik azon meggyőződésüknek adtak hangot, hogy az országban megváltozott a kormányzati rendszer, az új struktúrára a parlamentet helyezi előtérbe. Egyidejűleg új megközelítésbe helyezték a korábbi kormányformát, amelyre immár úgy tekintenek, hogy a szóban forgó alkotmánymódosítás előtt elnöki, elnöki-parlamentáris, de legalábbis fél-elnöki rendszer működött az országban. A jelenlegi eszmecsere implicit módon magában foglalja annak taglalását is, hogy vajon Ukrajna kész-e/képes-e az új hatalmi keretek között a stabil politikai fejlődésre. Egyidejűleg a hivatalban levő elnök és a hozzá közel álló politikusok permanens módon vetik fel, hogy az alkotmányos változások befejezetlenek és más, a jelenleginél optimálisabb megoldást kell találni. Véleményünk szerint a politikatudomány alapkategóriáival és fogalmaival való operálás önmagában is pozitív jelenség. Ugyanakkor a politikatudomány minden

---

\* Романюк А.: Порівняльний аналіз повноважень президентів України та країн Західної Європи і США – Comparative analysis of the president's power in Ukraine, West European Countries and the USA. In: *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Політологія, соціологія, філософія*. Випуск 4. Ужгород, 2006. 200–205.

egyres kategóriája nem csak belső tartalommal rendelkezik, hanem számos gyakorlati konstrukcióba épül be, melyek a különböző országok konkrét történelmi-politikai keretei között funkcionálnak és fejlődnek. Ezért célszerűnek tartjuk összehasonlítani az alkotmánymódosítás előtti és utáni ukrán elnöki hatáskört a világ néhány demokratikus államának elnöki jogköreivel. Ehhez az alapvető kormányzati rendszereket – az elnököt, a parlamentárist és a fél-elnököt vesszük figyelembe.

E három kormányforma alapos elemzését az ukrán nyelvű szakirodalomban Giovanni Sartori fordításban megjelent könyve adja.<sup>1</sup> E kérdésnek a nyugati politikatudományban gazdag szakirodalma van. Az alapvető kormányformák gyakorlati konstrukcióinak igen nagy változatossága és állandó evolúciója determinálják a fennálló kormányzati rendszerek kritériumainak és alapvető jellemzőinek permanens verifikációját. A nyugati kutatók közül kiemelkedik Juan J. Linz, aki az elnöki kormányzati rendszernek nem csak a pozitívumait, hanem veszélyeit és hátrányait is mélyrehatóan vizsgálta.<sup>2</sup> Alapműnek számít Arend Lijphart könyve, melyben a demokrácia-modellek vizsgálata mellett a három alapvető kormányforma összehasonlítását is elvégzi.<sup>3</sup> A politikai rendszerekre vonatkozóan megkerülhetetlen állításokat tesz Robert Elgie<sup>4</sup> és Alan Siaroff<sup>5</sup> is. Külön ki kell emelnünk Maurice Duverger tanulmányát, melyben az immár klasszikusnak számító politikatudós elsőként elemezte mélyrehatóan a fél-elnöki kormányformát.<sup>6</sup> Ugyanakkor a kimondottan ukrán nyelvű szakirodalom ezt a kérdést csak felszínesen érinti.

<sup>1</sup> Sartori Дж.: *Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів*. Київ, АртЕк, 2001. 224. A fordítás alapjául szolgáló mű: Sartori, Giovanni: *Comparative Constitutional Engineering*. 2<sup>nd</sup> ed. London, Macmillan, 1997. Magyarul: Sartori, Giovanni: *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*. Akadémiai Kiadó: Budapest, 2003.

<sup>2</sup> Linz, Juan J.: Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference? In: Linz, Juan J. – Valenzuela A. (eds.): *The Failure of Presidential Democracy*. John Hopkins University Press: Baltimore–London, 1994. 3–87.

<sup>3</sup> Lijphart, Arend: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press: New Haven–London, 1999. 352.

<sup>4</sup> Elgie, Robert: The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions. *European Journal of Political Research*, 1998 (33) 2. 219–238.

<sup>5</sup> Siaroff, Alan: Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction. *European Journal of Political Research*, 2003 (42) 3. 287–312.

<sup>6</sup> Duverger, Maurice: A new political system model: Semi-presidential government. *European Journal of Political Research*, 1980 (8) 2. 165–187.

Az elnöki hatáskörök összehasonlíthatósága érdekében ki kell jelölni néhány mutatót, melyekre támaszkodva egybevethető a különböző köztársaságok elnökeinek kompetenciája, státusza és egyéb jellemzői. Ehhez Alan Siaroff módszertanát vettük alapul.<sup>7</sup> Az általa javasolt elemzési algoritmusokra és indikátorokra támaszkodva nyolc indikátor kijelölését tartjuk célszerűnek. Az első – az elnököt általános választással helyezik-e pozíciójába. Ennek az indikátornak a sajátossága az elnöki pozíció politikai súlyának meghatározása. Az általános választások arról tanúskodnak, hogy az elnök a parlamenttel egy szinten az egész népet képviseli és pozíciója, politikai súlyát tekintve, megegyezik a parlamentével. A második – az elnök központi szerepet tölt-e be a miniszterelnök és a kabinet többi miniszterének kinevezésében. A harmadik – az elnök joga arra, hogy vezesse a kormányüléseket, megfelelő befolyást gyakoroljon a kormányülés napirendjének kialakítására. A negyedik – jogában áll-e az elnöknek megvétózni a parlament döntését, azaz visszaküldheti-e a törvénytervezeteket további kiigazításra. Az ötödik – rendelkezik-e az elnök széles jogkörökkel rendkívüli helyzetben, természeti csapások, kritikus nemzetbiztonsági fenyegetés esetén. A hatodik – döntő szerepe van-e az elnöknek a külpolitika meghatározásában, beleértve a nemzetbiztonsági tanács feletti ellenőrzést, valamint a döntő szerepet a külügyminiszter, a védelmi miniszter, az államot a nemzetközi szinten képviselő diplomaták kinevezésében. A hetedik – van-e joga az elnöknek a mandátum lejártá előtt feloszlítani a parlamentet és új választásokat kiírni. Ebben az esetben nem vesszük figyelembe azt a lehetőséget, amikor az elnök arra való hivatkozással oszthatja fel a parlamentet, hogy az nem tartotta be az intézmények kialakításának meghatározott időkereteit. Erre példa Ukrajna. A nyolcadik – vajon egybeesik-e az ország elnökének és parlamentjének hivatali ideje. Ha az elnök hivatali ideje hosszabb a parlamenténél, ez segíti az államhatalom stabilitásának biztosítását, különösen abban az esetben, ha a parlamenti választásokat követően a kormányalakítás elhúzódik. Számos kutató egyetért abban, hogy a hosszabb elnöki megbízatás egyik fontos biztosítója az állam stabil funkcionálásának az állam alapvető politikai intézményeinek felállításáig. Ez természetesen növeli az elnöki pozíció súlyát. Minden indikátor esetében az igen válasz 1 pont, a nem válasz 0 pont.

---

<sup>7</sup> Siaroff i. m.

A kiemelt indikátorok segítségével fogjuk elemezni néhány elnöki rendszerben működő európai állam,<sup>8</sup> az USA<sup>9</sup> és Ukrajna alkotmányát. A választást az indokolta, hogy noha az európai országokban ismeretlen az elnöki kormányforma, ám ezekben az országokban sokféle parlamenti és fél-elnöki rendszer működik, melyekben súlya van az elnöki intézménynek. Az USA az elnöki kormányzás példája, amely forma ebben az országban született meg és öltött magára klasszikus jellemzőket. Az ukrainai elnöki jogköröket két törvényi keretben vizsgáljuk – a Legfelsőbb Tanács ötödik ülészsaka által 1996. június 28-án elfogadott Alkotmány<sup>10</sup> és a 2004. december 8-án elfogadott 2222-IV. számú alkotmánymódosítás<sup>11</sup> nyomán előállt helyzetben.

Az indikátorok összeadásából minden egyes indikátor esetében megkapjuk az általános mutatót. A maximális mutató a 8-as, ami megfelel az elnöki hatalom maximális szintjének az elnök – parlament – miniszterelnök kölcsönös viszonyában. Ennek megfelelően a 0 mutató az elnök gyengeségét bizonyítja az említett viszonyrendszerben.

Az alkotmányos felhatalmazások elemzésekor figyelembe kell venni a fent említett három kormányforma alapvető jellemzőit, minőségbeli eltéréseit. Nem feledkezhetünk meg arról, hogy a szóban forgó három kormányformát nem minden kutató tekinti önállóknak. A. Siaroff például a fél-elnöki rendszert nem tekinti önálló kormányformának. Véleménye szerint az alapvető kormányformák: az elnöki rendszer, a parlamenti rendszer az elnöki főhatalommal, a parlamenti rendszer az elnök semlegesítő hatalmával és a parlamenti rendszer az elnök nominális hatalmával.<sup>12</sup> Amint látjuk, a második és a harmadik forma a fél-elnöki rendszer dichotóm variánsa. Ezért kiindulópontnak azt fogjuk tekintetni, hogy három alapvető kormányforma létezik.

<sup>8</sup> Окунькова Л. (ред.): *Конституции государств Европейского Союза*. [Az Európai Unió országainak alkotmányai.] Москва, ИНФРА М-НОРМА, 1997. 802.

<sup>9</sup> Конституция США. [Az USA Alkotmánya.] In: Маклаков В. (сост.): *Конституции зарубежных государств: Учебное пособие*. [A külföldi országok alkotmányai. Tankönyv.] Москва, БЕК, 2000. 339–374.

<sup>10</sup> *Конституція України*. Офіційне видання Верховної ради України. [Ukrajna Alkotmánya. Ukrajna Legfelsőbb Tanácsának hivatalos kiadványa.] Київ, 1996. 117. Magyarul az Alkotmány szövegét lásd: [http://www.konzulatus.uz.ua/docs/const\\_ua.html](http://www.konzulatus.uz.ua/docs/const_ua.html)

<sup>11</sup> *Конституція України* (із змінами і доп.). [Ukrajna Alkotmánya módosításokkal és kiegészítésekkel.] Київ, Атіка, 2006. 64.

<sup>12</sup> Siaroff i.m. 287.

A. Lijphart a parlamenti és az elnöki kormányforma összehasonlítása kapcsán három kritikus különbségre hívja fel a figyelmet.<sup>13</sup> Az első, hogy parlamenti kormányzás esetén a miniszterelnök, akinek tiszttségét többféleképpen nevezhetik, és kabinetje abban az értelemben felelős a törvényhozó szervnek, hogy a törvényhozó szerv bizalmától függenek és felmenthetik őket, megfoszthatják tiszttségüktől bizalmatlansági szavazással. Ugyanakkor elnöki kormányforma esetén a kormány feje az elnök, akit az alkotmányban megjelölt időszakra választanak meg és bizalmatlansági szavazással nem lehet lemondítani. Másodszor az elnököket általános választások alkalmával közvetlenül vagy közvetett módon választják meg, a miniszterelnököt azonban a törvényhozó szerv (a parlament) választja meg. Harmadszor a parlamenti rendszereket testületi végrehajtó struktúrák jellemzik, míg az elnöki rendszereket egyetlen ember vezetése alatt álló nem testületi szerv képviseli. Ennek következtében az elnöki hivatalokat az jellemzi, hogy e hivatalok tagjai az elnök egyszerű tanácsadói és beosztottjai. Ez ahhoz vezet, hogy a parlamenti rendszerekben a legfontosabb döntéseket az egész kabinet fogadja el, elnöki rendszerekben azonban az elnök egyedül is dönthet, mely döntés akár ellentétes is lehet a kabinet tagjainak álláspontjával. G. Sartori az elnöki kormányzás következő alapvető kritériumait emeli ki: 1. az államfő közvetlen vagy ahhoz hasonlatos módon történő megválasztása általános választások alkalmával meghatározott időszakra; 2. a kormányt vagy a végrehajtó hatalmat nem parlamenti szavazással nevezik ki és oszlatják fel, hanem a kormányalakítás az elnök előjoga, aki saját belátása szerint dönt a kormánytagok kinevezéséről vagy felmentéséről; 3. az elnök irányítja a végrehajtó hatalmat. Sartori kiemeli annak fontosságát is, hogy az elnököt parlamenti szavazással nem lehet elmozdítani a hivatali időszak letelte előtt.<sup>14</sup> Ily módon a parlamenti kormányforma legfontosabb sajátossága, hogy a kormányt a parlament alakítja meg és a parlamentnek felhatalmazása van a hivatali idő letelte előtt visszavonni a kormány megbízatását bizalmatlansági szavazás útján, melyet a parlamenti ellenzék kezdeményezhet, illetve maga a kormány is kezdeményezhet ilyen bizalmatlansági szavazást.

A fél-elnöki kormányforma koncepcióját Maurice Duverger dolgozta ki és honosította meg a politikatudományban az 5. Francia Köztársaság

---

<sup>13</sup> Lijphart i. m. 117–118.

<sup>14</sup> Sartori i. m. 79–80.

jellemzésére. A kormányforma alapvető jegyei: 1. az elnököt általános szavazással választják meg; 2. a miniszterelnök és a miniszterek végrehajtói és kormányzati hatalommal rendelkeznek, és mindaddig pozícióikban maradnak, amíg a parlament nincs velük ellenzékben.<sup>15</sup> Ez a rendszer nem a parlamenti és az elnöki kormányforma egyszerű összevonása, szintézise – hangsúlyozza Duverger, hanem a parlamenti és az elnöki forma változása.<sup>16</sup> Jóval később G. Sartori a fél-elnöki vagy vegyes kormányforma következő kritériumait emelte ki: először is az elnököt közvetlen vagy nem közvetlen általános választások alkalmával választják meg, a legfontosabb, hogy az elnököt nem a parlament választja meg; másodsor a végrehajtó hatalomnak kettős szerkezete van, azaz a hatalmat két vezető képviseli – az elnök, aki az állam feje és a miniszterelnök, aki a kormány élén áll.<sup>17</sup> Az elnök független a parlamenttől, miután nem az választja meg, de nem tud önállóan kormányozni, ehhez szüksége van a kormányra. Ugyanígy a miniszterelnök és kabinetje független az elnöktől annyiban, hogy a parlamenttel állnak függőségi viszonyban, szükségük van a parlamenti bizalomra és a parlamenti többség támogatására.

Sartori fenti megállapításaiból következik, hogy az elnöki pozíció elemzése során nem csak azokat az alkotmányos normákat kell figyelembe venni, melyek kijelölik a helyét az adott ország politikai rendszerében, hanem azokat a reális, tényleges hatásköröket és lehetőségeket is, amelyekkel az elnök rendelkezik az elnök – parlament – miniszterelnök kölcsönös viszonyában. Ennek következtében elvi jelentősége van ebben a modellben a parlamenti többségnek. Lijphart szerint a francia elnök 1986-ig (az első kohabitáció kezdetéig) egyértelműen a kormány feje volt, a miniszterelnök pedig nem. Az elnöki hatalom azonban sokkal inkább az erős parlamenti többség támogatásán alapult, mint sem az alkotmányos felhatalmazáson.<sup>18</sup> Franciaországban 1986-ban a parlamenti választásokon a parlamenti többséget a Francia Szocialista Pártot képviselő François Mitterand elnökkel ellenzékben álló politikai erők szereztek meg. 1986–1988-ban az a Jacques Chirac volt a miniszterelnök, akit a jobboldali Egyesülés a Köztársaságért Párt adott. A szakirodalom ezt az állapotot nevezte el kohabitációnak (ang. cohabit – együttélés) – az elnök és a miniszterelnök politikai együttélése Franciaországban, amikor a két

<sup>15</sup> Duverger i. m. 166.

<sup>16</sup> Uo. 186.

<sup>17</sup> Sartori i. m. 115–116.

<sup>18</sup> Lijphart i. m. 121.

tisztséget eltérő politikai áramlatokhoz tartozó személyiségek töltik be. A kohabitáció megismétlődött Mitterrand elnöksége idején 1993 és 1995 között, amikor Eduard Balladur, az Egyesülés a Köztársaságért Párt képviselője volt a miniszterelnök, és Jacques Chirac elnöksége idején 1997 és 2002 között, amikor a szocialista párti Lionel Jospin volt a miniszterelnök. A kohabitáció sajátossága az volt, hogy a parlamentben ellenzékbe került elnök elvesztette döntő befolyását a miniszterelnök kinevezésére és azt a jelöltet kellett a parlament elé terjesztenie, akit a parlamenti többség számára kijelölt. Sartori ezzel a helyzettel kapcsolatban megjegyzi, hogy egységes állásponton levő többség esetén az elnök nyilvánvalóan a miniszterelnök és az alkotmány fölött áll, és fordítva, széthúzó többség esetén a miniszterelnököt saját parlamenti többsége támogatja, amely őt az elnök elé helyezi.<sup>19</sup> A kohabitáció fél-elnöki kormányzati rendszerben azt jelenti, hogy az elnök és a miniszterelnök között kényes egyensúly van, amely függ a parlamenti választásoktól és attól, hogy ily módon kinek lesz többsége a parlamentben. Maurizio Cotta szerint Franciaországban az elnök soha nem veszíti el a reményt, hogy visszaszerezze meghatározó szerepét az elkövetkező parlamenti vagy elnökválasztás alkalmával.<sup>20</sup>

Ily módon leszögezhetjük, hogy az elnöki pozíció az elnök – parlament – miniszterelnök (kormány) hármában függ a nemzeti alkotmány normáitól és a politikai erőviszonyoktól. Az elnök politikai súlya az elnöki kormányforma esetén a legnagyobb, és a parlamenti rendszerben a legkisebb. Fél-elnöki rendszerben köztes állapot áll fenn. Fél-elnöki rendszerben két olyan konstrukció lehetséges, melyekben más-más lesz az elnök politikai súlya. A legnagyobb politikai súllyal abban a helyzetben rendelkezik az elnök, amikor támaszkodhat a hozzá politikai értelemben lojális politikai többségre, és gyengül az elnök pozíciója, ha a parlamenti többség vele szemben áll.

Ha elemezni kezdjük az ukrán elnöki pozíciót az Alkotmány módosításáig és utána, arra a megállapításra jutunk, hogy annak az alkotmányos jellemzők tekintetében a fél-elnöki rendszer felé kell haladnia. Lijphart nyomán a formális jegyek alapján Nyugat-Európában ide sorolható Ausztria, Izland, Írország, Portugália, Finnország és Franciaország. Ausztriában, Izlandon és Írországban az elnök meglehetősen gyenge

<sup>19</sup> Sartori i. m. 118–119. o.

<sup>20</sup> Blondel, Jean – Cotta, Maurizio (eds.): *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*. Palgrave: New York, 2000. 80.

pozíciókkal rendelkezik. Pusztán formális jegyek alapján ezen országok a fél-elnöki kormányzati rendszerbe tartoznak.<sup>21</sup> Sartori ugyanakkor úgy véli, hogy a formális kritériumokon túl, a reális hatáskörök tekintetében ezek az országok parlamentáris kormányformát valósítanak meg.<sup>22</sup> Parlamenti rendszerű országok: Görögország, Németország, Olaszország és Svájc.<sup>23</sup> Fél-elnöki kormányzású Portugália, Finnország és Franciaország, illetve vitás Ausztria, Izland és Írország besorolása.

A vizsgált országok közül az általunk felállított indikátorok alapján a legerősebb pozíciókkal az USA elnöke rendelkezik (7 pont). A parlamenti kormányzati rendszerű országokban az elnök pozíciójának értékelése 1–3 pont közé esik. Miután 2001-ben Franciaországban az elnök hivatali idejét hétről öt évre csökkentették, az elnöki pozíció értékelése 6 pontra csökkent, de még mindig a legerősebb Nyugat-Európában. Portugália és Finnország elnökeinek pozíciója 3–3 pontot kap. A finn elnök pozíciója jelentősen meggyengült azáltal, hogy az Alkotmány 1999. évi módosítása folytán, mely 2001. március 1-jén lépett életbe, jogköreit jelentősen korlátozták. A vitatott kormányzási formájú Ausztriában és Izlandon az elnöki pozíció közel esik a parlamenti kormányzati rendszerű országok, Írország esetében a fél-elnöki kormányzati rendszerű országok elnökeinek helyzetéhez.

A formális jegyek tekintetében Ukrajnával kapcsolatban elmondhatjuk, hogy 2005-ig az elnök hatalma korrelált az USA elnökének hatalmával, a fél-elnöki kormányzati rendszerű országok tekintetében a felső határon helyezkedett el. Leonyid Kucsma elnök gyakorlati lépéseit tekintve elmondható, hogy az a reális hatalom, amivel Ukrajna második elnöke bírt, lehetővé tette számára, hogy abszolút dominanciája legyen ne csak a miniszterelnök és a kormány fölött, melyek függtek az elnöki adminisztrációtól, hanem a parlament fölött is, hiszen az elnök döntően befolyásolta a frakciók többségének formátumát, függetlenül a választások eredményétől, a szavazások alatt tanúsított magatartásuk függvé-

<sup>21</sup> Lijphart i. m. 121.

<sup>22</sup> Sartori i. m. 120.

<sup>23</sup> Svájc tekintetében nem állapítható meg egyértelműen a kormányforma. E tanulmány szerzője érveit, amelyek alapján Svájcot parlamenti kormányzásúnak tekinti, a nyugat-európai országok politikai rendszereit összehasonlító monográfiájában fejti ki. Vö.: Романюк А.: *Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституційний вимір*. [A nyugat-európai országok politikai rendszereinek összehasonlító elemzése: intézményi dimenzió.] Львів, Тріада плюс, 2004. 96–97.



nyében. Az Alkotmány módosításáig az ukrán elnök nagyobb hatalmat gyakorolt, mint amit az Alkotmány számára ténylegesen biztosított, és e tekintetben nagyobb hatalommal bírt, mint az USA elnöke. Az alkotmánymódosítás előtt Ukrajnában autoritarizmus felé hajló elnöki kormányzás volt. Az utána következő szakaszban, 2006-tól, amikor az alkotmánymódosítás életbe lépett, az ukrán elnök hatásköre lényegesen csökkent és azon keretekhez igazodik, amely a fél-elnöki kormányzati rendszerű európai országokban jellemző.

Elemzésünk alapján megállapíthatjuk, hogy az elnöki hatáskör pozicionálásakor az elnöki hatalom alkotmányos jogosítványain túl azokat a tényleges hatalmi tényezőket is figyelembe kell venni, melyekkel az elnök élhet. Az elnöki hatáskört a parlament, azon belül a parlamenti többség korlátozhatja. Nyugat-Európa fél-elnöki kormányzati rendszerű országaiban általános tendencia az elnöki jogkörök korlátozása a parlament javára, a közeledés a parlamenti kormányzati rendszerekhez. Egyes időszakokban Franciaország képez kivételt. A kohabitáció mindazonáltal jelentős mértékben korlátozhatja az elnöki hatáskört. Az Alkotmány módosításával Ukrajna megtette az első konkrét lépést, hogy az autoritárius jegyeket magán hordozó elnöki kormányformát felváltsa a fél-elnöki kormányzati rendszer.

*Fordította: Fedinec Csilla*