

VOLODIMIR BODNÁR – JURIJ OSZTAPEC

Az arányos választási rendszer bevezetésének előfeltételei és alapvető jellemzői Ukrajnában

A képviselői szervekbe történő választások meghatározott szabályok és normák szerint mennek végbe, melyeket a választási törvény állapít meg. A választási törvény tehát meghatározza a választási rendszer típusát és azokat a feltételeket, amelyek közepette a választási kampány lezajlik.

A mai politikatudomány többféleképpen közelíti meg a választási rendszer lényegét. Először is, a választási rendszert azonosítják a választási mátrixszal, amely alapján a parlamenti választások során megszerzett szavazatokat mandátumokká alakítják. Ez a megközelítés V. Gel'man orosz politológus szerint a leginkább elfogadott a stabil demokráciákban.¹ Másodsor a választási rendszer három elemmel asszociálható: a választókerület szerkezetével, a szavazás módjával, a választási mátrixszal.² A harmadik megközelítés az alkotmányos jog oldaláról történik. Ebben az esetben választási rendszeren a választási kampány konkrét procedúráinak, a szavazási eredmény megállapítása módozatainak összességét értik.³ E tanulmány szerzői azt a véleményt

¹ Гельман В. Я. Избирательные кампании в России: испытание электоральной формулы. // *Полис.* – 1996. – №2. – С. 99.

² Сморгунюв Л. В. *Сравнительная демократия.* Теория и методология. – СПб., 1999. – С. 219.

³ *Юридична енциклопедія.* Ред. кол. Ю. С. Шемшученко та ін. – К.: „Українська енциклопедія”, 1998. – Т. 1. – С. 362.; *Концепція кодексу про вибори, референдуми в Україні.* – К., 2000. – С.15.

osztják, miszerint Ukrajna választási rendszere azon szabályok és normák összessége, melyek alapján megválasztják a legfelső képviseleti szervet – Ukrajna Legfelső Tanácsát.

A független ukrán állam megalakulása után annak Legfelső Tanácsa előtt álló feladatok egyike volt meghatározni a parlamenti választások rendjét. Ilyen esetben a döntéshozatalt több tényező befolyásolja: a képviseleti rendszer vagy a stabilitás, az erős végrehajtó vagy az erős törvénykező rendszer dilemmája, az elektori hagyományok, a politikai kultúra stb.⁴

O. Salmin orosz kutató úgy véli, hogy vannak elvek, melyek segíthetnek a választási törvénykezés kidolgozásában:

- a) ideális választási rendszer nem létezik; minden választási rendszernek vannak hibái és pozitív oldalai egyaránt;
- b) ugyanaz a választási rendszer különbözőképpen működhet eltérő politikai kultúrákban, ezért a választási rendszer alapjának az adott ország saját választási tapasztalatát kell tekinteni;
- c) a választási rendszerek kombinálhatók egymással;
- d) csak végszükség esetén kell megváltoztatni a választási rendszert.⁵

Kiemelt jelentősége van a választási rendszernek az átalakuló társadalmakban, amilyen Ukrajna is. „Az ilyen országokban a választási rendszer az átalakulási folyamat mechanizmusainak egyike, amely biztosítja először a politikai elit rotációját és alakulását, másodsor strukturalja a legfelső törvényhozó szervet, harmadszor rendszerezi és reprezentálja a társadalom különböző szociális rétegeinek érdekeit (megszervezi a szociális teret), negyedszer biztosítja, hogy a hatalom civilizált módon kerüljön át a kormányon lévők kezéből az ellenzék kezébe.”⁶

T. Deshko ukrán kutató véleménye szerint az ukrán választási modell kidolgozásában külpolitikai, elméleti és gyakorlati-technikai tényezők játszottak közre.⁷

⁴ Надаис А. Выбор избирательных систем. // *Полис.* – 1993. – №3. – С. 70.

⁵ Салмин А. Современная демократия. – М., 1997. – С. 336.

⁶ Ковач Ю., Остапеч Ю. Выборча система України: етапи становлення. // *Carpatica – Карпатика.* – Вип. 16. Політичні партії і вибори в Україні та країнах Центральної та Південно-Східної Європи. – Ужгород, 2002. – С. 197.

⁷ Дешко Т. Пострадянська практика застосування виборчих систем у країнах Центральної та Східної Європи. // *Віче.* – 2005. - №6. – С. 118–119.

A független Ukrajna első választási törvényét a második összehívású Legfelső Tanács nyolcadik ülészaka fogadta el 1993. november 18-án. A törvény 12 fejezetből, ezen belül 52 cikkelyből állt. A törvény a többségi választási rendszert fogadta el, azaz azt a jelöltet tekintették megválasztottnak, aki a választások alkalmával megszerezte a szavazásban részt vevők szavazatainak több mint a felét, de nem kevesebbet, mint az adott kerület választási névjegyzékében szereplő választók számának 25 százaléka.⁸ A második fordulót is az abszolút többség elve alapján tartották meg. A törvény 43. cikkelye megállapította a választások érvényességi küszöbét: a választás érvénytelen, amennyiben az adott kerület választási névjegyzékében szereplő választóknak kevesebb mint 50 százaléka járult az urnákhoz.⁹

E törvény alapján tartották meg az 1994. március 27-i választásokat, amikor csak 49 képviselőt sikerült mandátumhoz juttatni. Csak az április 10-i második forduló után alakulhatott meg a Legfelső Tanács, miután kiosztottak 403 mandátumot, 43 hely pedig betöltetlen maradt.

A posztszocialista államok választási rendszereinek elemzése nyomán megállapítható, hogy döntő befolyása volt azok alakulására a pártnómenklatúra erejének vagy gyengeségének. Ahol a kommunista elit erős pozíciókkal rendelkezett, ott a többségi választási rendszer mellett döntöttek (Albánia, Azerbajdzsán stb.). Vegyes választási rendszert vezettek be ott, ahol a kommunista és a szocialista hatalmat kiegyensúlyozta a népi ellenzék (Oroszország, Magyarország, Horvátország stb.). Azokban az országokban, ahol a kommunista pártnak marginális szerepe volt, arányos választási rendszert honosítottak meg (Észtország, Lettország, Csehország, Lengyelország stb.).

1994-ben Ukrajna a parlamenti választások során kipróbálta a többségi rendszert, melyről bebizonyosodott, hogy nem felel meg a viszonyoknak. Először is, nem sikerült betölteni valamennyi parlamenti helyet. Másodsor, gazdaságilag igen megterhelő volt, hogy számos pótválasztást kellett tartani. Harmadszor, az újráválasztási ciklusban az emberek elvesztették érdeklődésüket a politika iránt, nem mentek el választani, minek következtében számos kerületben egyáltalán nem

⁸ Закон України „Про вибори народних депутатів України” (18 лист. 1993 р.) – Ужгород, 1993. – С. 31.

⁹ Уо.

választották meg a népképviselőket. Negyedszer, ez a választási rendszer nem segítette elő a parlament strukturálódását, így nem tudott hatékonyan működni. A pártszempontból igen tarka összetételű parlamentben nagy számú pártonkívüli képviselő volt.¹⁰

Аm az összes hiányosság ellenére ma már elmondhatjuk, hogy Ukrajnában az 1994-es parlamenti választások voltak talán a legdemokratikusabbak. Köszönhető ez magának a választási törvénynek és azoknak az objektív feltételeknek, melyek közepette a választásokat megtartották. Először is, a jelöltek a választási kampányban kevés pénzt költöttek. Másodsor, az elektori választás közérthető és némileg leegyszerűsített volt азáltal, hogy baloldali, centrista és jobboldali pártokra, vagy pártonkívüliekre lehetett szavazni. Harmadsor, a választásra nem gyakoroltak komoly befolyást az adminisztratív szféra képviselői és a politikai technokraták. Negyedszer, az ipari-pénzügyi struktúrák képviselői nem folytak bele aktívan a választásokba, mivel a piac befolyási terület szerinti újrafelosztásával voltak elfoglalva.

1998-ban – az 1997. szeptember 24-i törvény alapján – és 2002-ben – a 2001. október 31-i törvény alapján – a vegyes választási rendszert alkalmazták Ukrajnában, tulajdonképpen lemásolva az orosz rendszert. A Legfelső Tanácsnak 450 képviselője volt, akik közül 225-öt többségi rendszerben, 225-öt арányос rendszerben választottak meg. Az арányос választás egyetlen országos kerületben zajlott szigorú (kategorikus) pártlisták alapján. A parlamenti küszöb 4% volt. A választói szavazatok képviselői mandátumra váltása a Hare szisztéma alapján történt, ami lehetővé teszi az арányос átszámítást, és ennek megfelelően a többpártrendszert segíti elő.¹¹

Azoknak a törvényeknek, melyek alapján 1998-ban és 2002-ben az ukrajnai parlamenti választásokat tartották, mind a belföldi, mind a külföldi szakértők véleménye szerint a legfőbb sajátossága a választási kampány technikai procedúráinak részletes szabályozása volt.¹² Ez a sajátosság

¹⁰ Білоус А. Верховна Рада України: розташування сил і перспективи партій. // *Нова політика*. – 1995. червень-липень. – С. 30.

¹¹ Закон України „Про вибори народних депутатів України” (24 вересня 1997 р.). – К., 1997. – 27 с.; Закон України „Про вибори народних депутатів України” (31 жовтня 2001 р.). Науково-практичний коментар. Під заг. ред. Рябця М. М. – К., 2002. – 362 с.

¹² Виборче законодавство України: наявні проблеми та шляхи вирішення. // *Часопис Парламент*. – 2002. – №1–2. – С. 6.; Попередні висновки міжнародної місії із спостереження за виборами (ММСВ). // *Політичний календар*. – 2002. – №3. – С. 33.

abból következett, hogy ott, ahol a politikai felelősségnek és a jogi hagyományoknak kellett volna működniük, az ukrán valóság feltételei közepette csak konkrét törvényi feltételek állhatták útját bármiféle félreértelmezésnek, öntevékeny jogértelmezésnek.

2006. március 26-án Ukrajnában új, arányos választási rendszert előíró törvény értelmében tartották meg a választásokat. A 2004. március 25-i törvény a választási küszöböt 3 százalékra csökkentette, a választók szavazatait a Hare szisztéma alapján alakították át képviselői mandátumokká. A maradékszavazatokat azon pártok között osztották el, melyek a legtöbb szavazatot szerezték meg.

Az új törvény értelmében a választási folyamat fő szubjektumai a politikai pártok és a politikai tömörülések, miután a választási kampány megszervezésének és levezénylésének minden feladata rájuk hárul (a képviselői listák összeállítása, választási tömörülések megalakítása, a kerületi bizottságok megalakítása, a megfigyelők munkájának megszervezése stb.). A törvény értelmében az a párt állíthat képviselőket, amelyet az Ukrajna Igazságügyi Minisztériuma által megállapított rendben 365 nappal a választások előtt, azaz 2005. március 26-ig bejegyeztek. A pártlista bejegyzésekor letétbe kell helyezni a minimálbér két és félezerszeresét (mintegy 800 ezer hrivnyát). Ezt a pénzletétet azoknak a pártoknak és tömörüléseknek térítik vissza, amelyek részt vettek a képviselői mandátumok elosztásában.¹³ A 127 hivatalosan bejegyzett pártból 126 vehetett részt a választásokon. A Központi Választási Bizottság a választási folyamat 45 alanyát vette fel a választási névjegyzékbe, ami a legmagasabb mutató a független Ukrajna történetében. Az alanyok e nagy számának több oka van, melyek közül e tanulmány szerzőinek véleménye szerint döntő az ukrainai politikai pártokról szóló törvény azon kitétele, hogy semmissé nyilvánítható annak a pártnak a bejegyzése, amelyik az utóbbi tíz évben nem állított jelöltet sem az elnök-, sem a parlamenti választások alkalmával.¹⁴

Éppen ezért a választási törvény nagy figyelmet szentel a választási tömörülések megalakításának. Választási tömörülést (blokkot) minimum két párt hozhat létre, melyek mindegyike erről megfelelő határozatot hozott pártgyűlésen, -konferencián, -kongresszuson. Ezt a határozatot

¹³ Закон України „Про вибори народних депутатів України” (25 березня 2004 р.). // *Все про вибори*. – К.: КНТ, АТІКА, 2004. – С. 144–219. С.

¹⁴ Закон України „Про політичні партії в Україні”. // *Все про вибори*. – К.: КНТ, АТІКА, 2004. – С. 48.

a képviselőjelölés határidejének lejárta előtt meg kell hozni. Azaz a választások napjához képest 90 napon belül hozott ilyen értelmű határozat már illegitim. A törvény bizonyos követelményeket szab meg a párttömörülések nevét, a tömörülésből való kilépést illetően. A tömörülés felbomlásáról a döntést legalább 35 nappal a választás napja előtt meg kell hozni, ezen belül a feloszlásra nincs mód.¹⁵

A választási bizottságok összetételét, jogköreit stb. az Ukrajna népképviselőinek megválasztásáról szóló 2005. július 7-i törvény IV. fejezete határozza meg. A választási bizottságoknak három szintje van: Központi Választási Bizottság, kerületi választási bizottságok és helyi választási bizottságok. Ukrajnában mintegy 225 választókerületben és közel 33 ezer szavazó körben bonyolítják a választásokat.

A kerületi választási bizottságokat vertikális módon a koalíciós, többpárti elveknek megfelelően hozza létre a Központi Választási Bizottság legkésőbb 60 nappal a választások előtt. A tagok száma nem kevesebb mint 12 és nem több mint 18.¹⁶

A kerületi választási bizottságokba azoknak a pártoknak van előjoga tagokat javasolni, amelyek a 2005. március 15-i állapot szerint frakcióval rendelkeztek a Legfelső Tanácsban. Ezek a frakciók a következők: 1. „Mi Ukrajnánk Népi Szövetség” Politikai Párt, 2. Ukrajnai Kommunista Párt, 3. Ukrajna (egyesített) Szociáldemokrata Pártja, 4. Julia Timosenko Blokkja, mely három pártból tevődik össze: „Haza” Összukrajnai Egyesület, „Egység” Ukrán Köztársasági Párt, Ukrán Szociáldemokrata Párt, 5. Ukrajna Szocialista Pártja, 6. Régiók Pártja, 7. Néppárt, 8. „Egységes Ukrajna” Politikai Párt, 9. Ukrán Néppárt, 10. Ukrajnai Iparosok és Vállalkozók Pártja, 11. Ukrajna Népi Mozgalma, 12. „Előre, Ukrajna!” Politikai Párt, 13. a Reformok és a Rend Pártja, 14. a Népi Demokrata Párt és a „Dolgozó Ukrajna” Politikai Párt frakciója. Valamennyi felsorolt párt képviselői kötelező módon bekerülnek a kerületi választási bizottságokba. A többi párt és blokk szavazati joggal rendelkezik.

Hasonlóképpen alakulnak meg a helyi választási bizottságok, melyeket a kerületi választási bizottságok hoznak létre legalább 35 nappal a választások előtt. A bizottságok számbeli összetétele a választási részleg típusától függ: a kicsiben 10–18 tagú, a közepesben 14–20 tagú és a nagyban 18–24 tagú a bizottság.

¹⁵ Закон України „Про вибори народних депутатів України” (25 березня 2004 р.). // *Все про вибори*. – К.: КНТ, АТІКА, 2004. – С. 144–219.

¹⁶ Уо. – С. 150–160.

Első ízben van szó a választási törvényben arról, hogy a pártoknak megtérítik a választási kampánnyal kapcsolatos költségeit. Csak azok a pártok, tömörülésben részt vevő pártok jogosultak a választási kampánnyal kapcsolatos költségeik megtérítésére, amelyek elérték a 3 százalékos parlamenti küszöböt. A térítés fedezi a tényleges költségeket, ám nem lehet több a minimálbér százezerszeresénél (30 millió hrivnyánál).¹⁷

Az új törvény elfogadásával Ukrajnában nem fejeződött be a választási rendszer átalakítása, mivel több kitétele körül viták zajlanak, ezért nem kizárt a változás:

1. Ilyen a választási küszöb. A törvény ezt 3 százalékban állapította meg. Az opponensek ezt túl alacsonynak tartják és az 5–7 százalékot tartanák megfelelőnek. Mások nem tartják helyesnek, hogy mind a pártok, mind a tömörülések számára azonos a parlamenti küszöb, s az utóbbi felemelését szorgalmazzák. Lengyelországban például a parlamenti küszöb a pártok számára 5%, a tömörülések számára pedig 8%.
2. Az arányos választási rendszer a szigorú országos jelöltlistával elszemélyteleníti a választási folyamatot. Vannak javaslatok arra vonatkozóan, hogy az arányos választási rendszerben vezessék be a regionális pártlistákat, vagy pedig a választó a pártra adott szavazat mellett szavazhasson pártlistán szereplő konkrét jelöltre is.
3. A törvény szigoríthatná a képviselő függését a párt vezetésétől. Azaz a frakcióváltás jelentsen egyet a képviselői mandátum automatikus elvesztésével.
4. Tökéletesíteni kell a törvény előírásait a választások előtti kampányra vonatkozóan.
5. Beszédtéma a választási képlet is. Arról van szó, hogy a Hare szisztémát váltsák fel mással, a D'Hondt vagy a Sainte-Laguë formulával. Az első az arányos mandátumelosztásnak, a másik kettő a nagy pártoknak kedvez. A végeredmény egy strukturáltabb parlament és a pártok számának csökkenése lehet.

A végső következtetéseket az új választási rendszer életképességével, hatékonyságával kapcsolatban csak a parlamenti választások végeredményének és az ukrán parlament struktúrájának alapos elemzése után lehet megtenni.

¹⁷ Uo. – C. 209.

Az új választási törvény, amely az arányos rendszert honosítja meg, mindenképp strukturáltabbá teszi a parlamentet és a pártok mozgásterét. Ugyanakkor hozzá kell tenni, hogy ez a hatás nem automatikus, több objektív és szubjektív tényező befolyásolhatja (stabil gazdasági és politikai fejlődés; elsimuljanak a szociális törésvonalak a társadalomban; a politikai elit mutasson készséget a konstruktív együttműködésre stb.).