

## SOKPÁRTI KOALÍCIÓS KORMÁNYOK ELNÖKI RENDSZEREKBEN

*Inter-regionális kutatás:  
Afrika, Latin-Amerika, poszt-szovjet térség*

MANDÁK FANNI

2011. szeptember 29-én Dr. Nicholas Cheeseman, a Jesus College Oxford oktatója mutatta be a Dr. Paul Chaisty és Dr. Timothy J. Power professzorokkal közösen vezetett *Rethinking the „Presidentialism Debate”: Coalitional Politics in Cross-Regional Perspective* című kutatási projektet, s az eddig elért eredményeket a budapesti Közép-Európai Egyetemen (CEU). A kutatás Afrika, Latin-Amerika és a korábbi Szovjetunió egyes országainak összehasonlító elemzését öleli fel, s azt vizsgálja, hogy a három régióban a sokpárti koalíciók fenntartásához és működtetéséhez az elnökök milyen eszközöket használnak.

Dr. Cheeseman szakterülete a szub-szaharai országok összehasonlító elemzése, illetve a demokratizálódás folyamata. A kutatásban ő felelős az afrikai országokért: a Benini Köztársaságért, Kenyáért, Libériáért és a Malawi Köztársaságért.

Dr. Chaisty a St. Antony's College Oxford oktatója, szakterülete a korábbi Szovjetunió területén elhelyezkedő országok politikai intézményrendszere. A projekt keretében ő végzi az Oroszországgal, Örményországgal és Ukrajnával foglalkozó kutatást.

Dr. Power a St. Cross College Oxford Brazília-tanulmányokkal foglalkozó oktatója, a kutatásban a latin-amerikai országokért: Argentínáért, Brazíliáért, a Chilei Köztársaságért és Ecaudorért felelős.

Az előadás bevezetéseként Dr. Cheeseman röviden ismertette a „prezidencializációs vita” történetét, a diskurzusban résztvevő ellentétes nézeteket és bemutatta az eddigi vita négy hiányosságát. Az oxfordi professzor kifogásolta, hogy az eddig, a témában folytatott kutatások többnyire csak egy intézményi változót vizsgáltak, gyakran figyelmen kívül hagyták a nemzeti sajátosságokat és az informális intézmények szerepét, valamint a világ egy régiójának kutatási eredményeiből vontak le túl általános következtetéseket.

A három oxfordi professzor projektje a világ három, több szempontból is igen sajátos karakterrel bíró régiójában vizsgálja a sokpárti kormányok meglepően hosszú fenntarthatóságát a kiválasztott elnöki rendszerekben. A kutatók alaphipotézisként elfogadják, hogy ezen rendszerek fenntarthatóságának kulcsa a sikeres koalícióalkotás és fenntartás. Ebből a felvetésből kiindulva a kutatás két témát vizsgál:

- az egyes elnökök milyen eszközöket használnak a koalíciós tárgyalásokon és a törvényhozási ciklus alatt a koalíciós egyeztetések során,
- ezen eszközrendszer használata milyen hatással van a demokratikus elszámoltathatóságra (democratic accountability).

A kutatás intézményi megközelítésben vizsgálja a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kapcsolatát, s feltételezi, hogy az elnököknek olyan széleskörű eszközrendszer áll rendelkezésére, amellyel nem csupán a koalícióalakítás folyamatát tudják befolyásolni, irányítani, de a partnerek későbbi, jogalkotási folyamatokban való támogatásának fenntartását is biztosítani tudják.

Az eszközrendszernek öt nagy csoportja van:

- a) napirendre gyakorolt befolyás (az elnök jogalkotói hatalma, kormányrendeletek)
- b) költségvetési jogok (közkiadások kontrollálása)
- c) kabinet-menedzsment (a portfóliók koalíciós partnerek közti elosztása)
- d) „partizán” hatalom (az elnök befolyása egy, vagy több koalíciós partnerre)
- e) informális intézmények (az egyes országok egyedi történelmi, kulturális tényezői által meghatározott csoport, például: klientizmus)

A kutatás eddigi eredményei alapján összefoglalóan elmondható, hogy a vizsgált országokban, ahhoz, hogy a kormány támogatást kapjon politikai programjának megvalósításához, az elnököknek a nyugat-európai többpárti demokráciák miniszterelnökeihez hasonlóan kell viselkedniük. Bár az 1980-as és 1990-es években több kutató (Linz 1990, Mainwaring 1993) is úgy vélte, hogy a sokpárti elnöki rendszerek össze fognak omlani, ma már elterjedt az a nézet miszerint elnöki rendszerekben is lehetséges stabil, sokpárti koalíciós kormányzást fenntartani (Cheibub, Przeworski, Saiegh 2004; Chasquetti 2008). Bár a három régió és a régióon belüli országok eltérő sajátosságokat is mutatnak, a megválasztott elnökök ugyanazokat az eszköz-csoportokat használják a kormányzáshoz.

#### *Latin-Amerika: „pro-aktív elnökök”*

A latin-amerikai országok sajátossága, hogy az elnökök számottevő és erős formális (az Alkotmány által is kodifikált) jogokat, eszközöket birtokolnak, amelyek segítségével nem csupán a jogalkotási folyamatokat képesek ellenőrzésük alatt tartani, hanem képesek koalíciós kormányokat is alakítani és fenntartani. A legszemléletesebb példa erre Brazília, ahol az 1988-as Alkotmány jelentős jogköröket adott az elnök kezébe, úgy mint a kormányrendeleteken keresztüli törvénykezés lehetőségét<sup>1</sup>, illetve a különböző vétó intézményeket.<sup>2</sup> Az elnök továbbá sürgősség esetén megszakíthatja a törvénytervezetek szakbizottsági vizsgálatát, s azonnal a plenáris ülésre küldheti azokat. Az 1988-as Alkotmány által biztosított elnöki jogok következményeként az elmúlt két évtizedben az elfogadott jogszabályok 80 százaléka kormányzati kezdeményezésű volt, s az utóbbi három elnök igen széles többséggel kormányzott, a sokpárti koalíciót alkotó pártok az alsóházi képviselők 70 százalékát képviselték.

#### *„Szuper elnöki rendszer” és „patronázs elnöki rendszer” a korábbi Szovjetunió országaiban*

A vizsgált országok félelnökiek, sok helyen megfigyelhető az elnök és apparátusa kezében összpontosuló erős formális hatalom. Az intézményi fékek és ellensúlyok rendszerének hiánya lehetővé teszi, hogy az elnökök patronázs és egyéni szabályok alapján kormányozzanak (Robinson, 2000).

Ezekben az országokban a formális jogokat az elnöki gyakorlat számos „informális” eszközökkel egészíti ki, amelyek pártfogó-kliens viszonyon alapulnak (Hale 2005). Ugyanakkor azonban fontos kiemelni, hogy az elnökök nem tudták fenntartani a koalíciós kabineteket csupán a kormányrendeletekkel való törvényhozás módszerére támaszkodva. Az előző évtizedben megfigyelhető, hogy az elnökök nagymértékben használták „partizán” hatalmukat a koalíciók felállításakor. Emellett az elmúlt években egyre jellemzőbbé vált a térségben a képviselők lobbitevékenysége, jogalkotói kartelek alakítása, szavazatok adás-vétele.<sup>3</sup>

#### *Afrika: „papír” intézmények és a „nagy ember” törvénye*

Az afrikai országokban a politikai liberalizációval nem járt együtt az elnökkel szembeni alkotmányos ellensúlyok bevezetése, valamint az elnöki hatalom korlátainak kiépítése. A parlamentek és kongresszusok igen befolyásolhatóak és gyengék maradtak a kormánnyal és az elnökkel szemben.

Az informális szabályoknak és eszközöknek, mint például az új-patrimoniális hálózatoknak, ebben a régióban is jelentős szerepe van, bizonyos esetekben már háttérbe szorítják a formális intézményeket.

A pártfogó-kliens viszonyon nyugvó hálózatok (amelyek nem feltétlenül szerveződnek etno-regionális közösségeken keresztül) erős hatalmat garantálnak a „nagy embernek”<sup>4</sup> lehetővé téve számára a kodifikált játékszabályok kijátszását.<sup>5</sup>

Ugyanakkor a projekt kutatói kiemelik, hogy Afrika esetében olyan magas szintű parlamenti fragmentációval kell az elnököknek szembenézniük, hogy szükségszerű, hogy miniszterelnökként viselkedjenek, jelentős teret engedve az ígéreteknek, juttatásoknak a koalíciós-tárgyalásokon (Cheeseman 2008).

<sup>1</sup> Ezáltal az elnök azonnal, a kongresszus támogatása nélkül alkothat jogszabályt, s befolyásolhatja a törvényhozási napirendet.

<sup>2</sup> Az Alkotmány lehetővé teszi, hogy a brazil elnök megvédje a status quo-t vétójával, amennyiben azt a kongresszus meg kívánná változtatni.

<sup>3</sup> Ez utóbbi különösen Ukrajnában volt jellemző (Van Zon, 2005).

<sup>4</sup> Meadard 1982.

<sup>5</sup> Chabal, Daloz 2004.

A kutatási projekt egyik legfontosabb hozzáadott értéke az elnöki rendszerekkel foglalkozó tudományos munkákhoz az, hogy rávilágít, ezekben a rendszerekben az elnök alkotmányos hatalma nem az egyedüli meghatározó tényező. Az elnökök a hatalmi ágak szétválasztásának veszélyét ellensúlyozandó különböző eszközöket használnak. Ezen eszközök, eszközrendszer vizsgálata igazolhatja, s magyarázhatja miért működik az elnöki rendszer sokpárti, igen fragmentált kormánykoalíciók és parlamentek mellett is.

Bár a kutatásban vizsgált eszközök megerősítették az elnököket, s biztosították a sokpárti koalíciók fenntarthatóságát, negatív externáliákat is generáltak. Az elnököknek a hatalmi ágak szétválasztásából adódó hátrányok leküzdésére használt „kompenzációs” tevékenységek végrehajtó hatalom központú berendezkedéseket eredményeztek, sok esetben csökkentették az átláthatóságot, a demokratikus elszámoltathatóságot és a parlamentek jogalkotói képességét.

### *Bibliográfia*

Chabal, P., Daloz, J.P. 2004. *Africa Works: The Political Instrumentalization of Disorder*. Oxford: James Curry.

Chaisty, P., Cheeseman, N., Power, T. 2011. *Rethinking the “Presidentialism Debate”: Coalitional Politics in Cross-Regional Perspective*. Draft paper.

Cheeseman, N. 2009. “Unity Versus Spoils: Coalition Politics in Africa”. Unpublished conference paper, American Political Science Association.

Cheeseman, N., Tendi, M. 2010. “Power Sharing in Comparative Perspective: The Origins and Consequences of Unity Government in Africa”, *Journal of Modern African Studies* 48: 203-229.

Cheibub, J. A., Przeworski, A., Saiegh, S. 2004. “Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism.” *British Journal of Political Science* 34: 565-587.

Hale, H. 2005. “Regime cycles: democracy, autocracy and revolution in post-soviet Eurasia.” *World Politics*, 58: 133-65.

Linz, J. 1990. “The Perils of Presidentialism.” *Journal of Democracy* 1: 50-69.

Mainwaring, S. 1993. “Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination.” *Comparative Political Studies* 26, no. 2: 198-228.

Medard, J. F. 1982. “The Underdeveloped State in Tropical Africa: Political Clientelism or Neo-Patrimonialism”. In Christopher Clapham ed. *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*. London: Frances Printer.

Robinson, N. 2000. “The Presidency: the politics of institutional chaos.” In Neil Robinson, ed., *Institutions and Political Change in Russia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

van Zon, H. 2005. “Political culture and neo-patrimonialism under Leonid Kuchma.” *Problems of Post-Communism*, 52, no. 5: 12-22.

\*

www.southeast-europe.org  
dke@southeast-europe.org