

FEDINEC CSILLA

# AZ OSZTHATATLAN UKRAJNA

Ukrajna első és eddig egyetlen alkotmánya 1996 óta többször módosult, és számos próbálkozás volt, amelyik nem ért célt. A legalapvetőbb viták az elnöki hatáskörrel szólnak, ma pedig a keleti megyékben zajló fegyveres konfliktus rendezését elősegíteni kívánó, nemzetközi közreműködéssel kidolgozott második minszki megállapodás is szorgalmazza az alkotmányos reformot – a közigazgatási átrendezést mint a konfliktus lehetséges feloldásának hathatósnak vélt útját.

**A** 2013. november végétől tartó ukrajnai belpolitikai válság egyik kulminációs pontja volt 2014. február végén a korábbi államfő váratlan távozása, az ennek nyomán bekövetkező ideiglenes hatalmi átrendeződés, illetve a hatalmi vertikum legitimálása a 2014-es államfő-, parlamenti, illetve a 2015-ös önkormányzati választásokkal. A kilábalást rendkívüli módon megnehezítik a területi viták. Előbb a Krím tartott orosz katonai felügyelet mellett népszavazást 2014. március 16-án, majd március 18-án de facto az Oroszországi Föderáció részévé vált. Május 11-én pedig két kelet-ukrajnai megyében kikiáltották a luhanszki és a donecki népköztársaságot, miután az orosz támogatást élvező szeparatista erőkkkel szemben a szakadár területek visszaszerzésére már megindította az offenzívát az ukrán hadsereg, amely elhúzódó fegyveres konfliktusba torkollott.

A Krím-félsziget annexiójával Ukrajna közel harmincezer négyzetkilométert veszített területéből. Luhanszk és Doneck megyék hozzávetőlegesen egyharmadának, azaz mintegy húsz ezer négyzetkilométernek szeparatista ellenőrzés alá kerülésével Ukrajnát ismét nagyon jelentős veszteség érte: teljes területének körülbelül hét százaléka, majdnem fél Magyarországnyi terület vált konfliktuszónává. Ezzel mára létrejött a posztszovjet térség ötödik, befagyasztott konfliktus uralta térsége. Az eddigi négy zóna – Abházia, Dél-Oszétia, Hegyi-Karabah és a Dnyesztermellék – mind a Szovjet-unió széthullásának termékei voltak. A Krím és a donbászi szakadár területek nagyságrendekkel

nagyobb területet és népességet érintenek, mint az előzőek, emiatt is összességében sokkal nagyobb jelentőségű konfliktussá emelik azt.

Ebben a helyzetben az ország egyik legfontosabb belpolitikai törekvése a közigazgatási átrendezés. Az ország Alkotmánya (1996) kimondja, hogy Ukrajna unitárius állam, területe egy és oszthatatlan. A szöveg utal az ország regionális tagoltságára, amelyet történelmi, gazdasági, ökológiai, földrajzi, demográfiai sajátosságok, etnikai és kulturális hagyományok körvonalaznak. A regionaliz-

mus ilyen szintű említése összefügg azzal, hogy az állam mai területe hosszú történelmi folyamat eredményeként alakult ki. Ennek során olyan területek kapcsolódtak egybe, amelyek korábban nemcsak más-más államokhoz, hanem más-más társadalmi-kulturális rendszerekhez tartoztak. Ugyanakkor a történelmi gyökerű, hagyományokon alapuló regionalizmus nem tükröződik vissza az ország közigazgatásában. Mindazonáltal ezt a tagoltságot őrzi a köztudat, számolnak vele a társadalom- és bölcsészettudományok művelői, és a napi politika, sőt a hétköznapi szemlélődő számára is megtapasztalható.

1922-ben megalakult a Szovjetunió, melynek egyik tagköztársasága az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság. Az Ukrán SZSZK közigazgatása tovább vitte a cári birodalom időszakának kormányzóságait, majd az évtized közepétől ezeket felváltották a gazdasági övezetek szerint kialakított körzetek, végül az 1930-as évek elejétől megjelentek a megyék, amit tükörfordításban „terület”-ként szoktunk emlegetni. A második világháború alatti német megszállás felszámolása után gyors visszarendeződés következett be. Az 1991-ben függetlenné váló Ukrajna nem változtatott az örökölt megyei rendszeren, amit az ország 1996-os alkotmánya is megerősített. A IX. fejezet 133. cikkelye szerinti közigazgatási egységek: a Krími Autonóm Köztársaság, a megyék, a járások és a különböző szintű települések. A megyéket gyakran nevezik régióknak, így jár el többek között az Állami Statisztikai Bizottság is.

A független Ukrajna a szovjet időszakból örökölte az önkormányzati rendszerét is. A falvak kivételével, a városokban, a járási és megyei szinteken a végrehajtó hatalommal párhuzamosan működtek a pártbizottságok 1990-ig, amikor az új önkormányzati törvény megszüntette ezt a rendszert. Az 1990-es önkormányzati választások, még szovjet keretek között, de a parlamenti választásokhoz hasonlóan, a pluralitás légkörében zajlottak.

1992-ben született meg a törvény Ukrajna elnöki megbízottjáról, illetve módosították az 1990-es önkormányzati törvényt. Ennek értelmében a járási és megyei tanácsok jogköreinek egy része átment az elnöki (államfői) megbízottak hatáskörébe: ezen a szinteken megszűnt a végrehajtó hatalom, a választott tanácsi szervek és a kinevezett elnöki megbízott és adminisztrációja gyakorolta a helyi hatalmat. A módosított önkormányzati törvény költségvetési önállóságot ad a helyi önkormányzatoknak, állami dotációval pótolva a helyi bevételekből nem fedezhető tételeket, illetve bevezeti a kommunális tulajdon fogalmát (a szovjet rendszerben három tulajdonformát ismertek: állami tulajdon, kollektív tulajdon és magántulajdon). A törvény újabb, 1994-es módosítása megszüntette

az elnöki megbízottak és az állami közigazgatások intézményeit. 1999-ben azonban újra felállították ez a hatalmi vertikumot „helyi állami adminisztráció” néven.

Az 1996-ban elfogadott alkotmány bebetonozta Ukrajna ugyancsak szovjet időkből örökölt közigazgatási szerkezetét, a Krím státusa kivételével, illetve rögzítette a helyi önkormányzathoz való jogot.

Az új, számos alkalommal módosított, máig hatályos önkormányzati törvény 1997-ben lépett életbe, összhangban a helyi önkormányzatok európai chartájával, melyet Ukrajna ugyanebben az évben írt alá. A törvény meghatározza az önkormányzat fogalmát: a helyi önkormányzat Ukrajnában az állam által garantált jog és az adott területi közöség valós képessége, hogy önállóan döntsön helyi érdekű kérdésekben az alkotmány és a törvények adta lehetőségek keretein belül. A helyi önkormányzati rendszer összetevői: területi közösség, községi, nagyközségi, városi tanács, községi, nagyközségi, városi előljáró, községi, nagyközségi, városi tanácsok végrehajtó szervei, járási és megyei tanácsok, a lakosság önkéntes szervezetei. A törvény egyik figyelemre méltó eleme, hogy lehetővé teszi az önkormányzatok szövetségekbe való tömörülését.

A politikai krízishelyzetben – narancsos forradalom – lezajlott 2004-es elnökválasztás után a kormány felvetette a közigazgatási reform szükségességét, 2005-ben az adminisztratív reformokért felelős miniszterelnök-helyettesi pozíció is létezett, azonban konkrét eredmények nem születtek. Az alapvető elképzelés a „lengyel rendszer” adaptálása volt.

A mindenkori önkormányzati választások sajátossága, hogy a pártpreferenciák csak megyei, járási és városi szinten érvényesülnek, illetve regionális szinten olyan regionális politikai erők is érvényesülhetnek, amelyek az országos politikában nem játszanak szerepet, nem parlamenti pártok. E pártoknak kifejezett célja a regionális politikai érdekek képviselete.

A 2015-ös önkormányzati választások jelentős változásokat hoztak a szabályozás terén is. Az önkormányzati választási törvény módosítására több javaslat érkezett. A Haza Párt arányos rendszerben gondolkodott, a Városok Szövetsége a vegyes rendszert preferálta, a Porosenko Blokk és szövetségei vegyes rendszer mellett foglaltak állást, és foglalkoztak a női kvóta kérdésével is. Ezen kívül egyéni képviselők javasolták a „német rendszert”. A végeredményben elfogadott törvény, az „európai modell” meglehetősen bonyolult lett: falvakban, nagyközségekben 90 ezer főig – többségi rendszer, 90 ezernél nagyobb településeken – abszolút többség, városokban, járásokban, me-

gyékben – arányos rendszer érvényesült. Pártszövetségek nem indulhattak, azonban a párt regisztrációjának időpontja nem befolyásolta a részvétel lehetőségét, a pártlistán legalább 30 százalékban kellett szerepelniük magukat az egyik nem képviselői. A bejutási küszöböt a törvény öt százalékban állapította meg. Komoly változást jelentett az önkormányzati képviselők létszámának jelentős csökkentése.

A választási törvény, valamint két egyéb jogszabály – Ukrajna megszállt területeiről, és a helyi önkormányzat sajátos rendjéről Luhanszk és Doneck megyék egyes területein – alapján a Krímen, Doneck és Luhanszk megyék megszállt területein, illetve az ukrán katonaság által ellenőrzött egyes településein sem voltak választások. Ezen kívül Mariupolban, Krasznarmijszkban már a szavazás idején merültek fel problémák, többek között megkérdőjeleződött a szavazólapok legitimitása. A választási részvétel országos szinten 46,61 százalékos volt.

Országos szinten önjelölt volt a képviselők 71,47 százaléka. Kilenc párt tudott egy százalékot meghaladó eredményt felmutatni, köztük az első helyen a Szolidaritás – az államfő, Petro Porosenko pártja – 5,67 százalékkal. Igen szembetűnő az előző, 2010-es választásokhoz képest a pártpreferenciák drasztikus visszaesése, az elnök és a kormány mögött álló parlamenti többség pártjainak vi: szaszorulása, illetve a regionális pártok megszaporodása és megerősödése. Kárpátalján például továbbra is uralja a terepet az Egységes Centrum elnevezésű regionális párt, ugyanakkor soha korábban nem tapasztalt sikert könyvelhettek el a magyar pártok. A választási törvényből kifolyólag a két párt – KMKSZ Ukrajnai Magyar Párt és az Ukrajnai Magyar Demokrata Párt – nem indulhatott szövetségben, önállóan pedig semmilyen körülmények között nem volt megugorható az öt százalékos küszöb.

A két magyar párt permanens és kibékíthetetlennek hitt ellentéteit egy adott helyzetre szabva sikerült feloldani, nem utolsó sorban Budapest támogató hozzáállásával, s így születhetett meg az eredmény. Az egyezség nyomán az egyes listákat megosztották – a megyei például az KMKSZ UMP, a beregszászi az UMDP néven futott, a listára azonban paritásos alapon vették fel a képviselői neveket. Az így keletkezett képviselői kontingens azonban nem homogén, s további politikai bölcsesség szükséges ahhoz, hogy ez a kommunikációban se sikkadjon el. Megyei szinten a KMKSZ UMP nevében a magyar pártok képviselői jelentik a mérleg nyelvét, a beregszászi és a nagyszőlősi járásban a két pártnak együtt abszolút többsége van, Beregszászban az UMDP-s magyar polgármester nyert meggyőző fölényrel.

Az országos politikában érvényesül a „viharzóna” effektus, helyi szinten azonban a legfontosabb téma a közigazgatási reformmal kapcsolatos várakozás. Már az előző időszakban, Viktor Janukovics államfő regnálása idején előkészületek zajlottak az új alkotmány kidolgozására, azonban a folyamat nem zárult le. A válság nyomán az Európai Unió és a kelet-ukrajnai békefolyamatot elősegíteni kívánó minszki megállapodások is szorgalmazzák többek között az alkotmányos reformot.

A jelenlegi decentralizációs törekvések – porosenkói megközelítésben: a municipális jogok kiterjesztésének – alkotmányos rendezéséhez vezető úton két jogszabályt fogadtak el 2015 végéig. Az egyik 2014 őszén Luhanszk és Doneck megyék területének speciális státusúvá nyilvánításáról. A törvény nem tisztázza a közigazgatási különállás mibenlétét, fő célja „a helyzet normalizálása”, amihez látszólag egyetlen konkrétumot rendel: az amnesztia ígérését az „események résztvevői” számára. A másik törvény 2015 elején született az önkéntes településszövetségek létrehozásáról. A cél a megyén belül önálló irányítás alatt álló közigazgatási egységek számának (drasztikus) csökkentése, miközben a szövetségek nem léphetik át a megyehatárokat, és tulajdonképpen elképzelhetetlen az etnikai alapú szerveződés is.

Talán az ország léte kontinuum voltának hangsúlyozása is közrejátszik, hogy nem új alkotmány készült, hanem a hatályos, 1996-os Alkotmány módosításának előkészítése folyik Ukrajnában. A legfontosabb tétel a decentralizáció: a helyi önkormányzatok hatáskörének lényeges kibővítése, illetve új közigazgatási berendezkedés kialakítása, amit kérdőjellel nevezhetünk valamiféle „soft föderalizáció”-nak. A decentralizáció lényege a helyi önkormányzatok alkotmányos megerősítése lenne, az önkormányzat – nemcsak jog, hanem jogosítvány, a szubszidiaritás elvének (a döntések az állampolgárokhoz lehető legközelebbi szinten) érvényesülésével. A fennálló parlamenti erőviszonyok között az alkotmánymódosítás keresztülvitele azonban politikai bravúr lenne. A közigazgatás és az önkormányzatiság mentén kardinális változások keresztülvitelének szándéka, nemzetközi nyomással is megtámogatva, a legutóbbi lezárt naptári év, 2015 végén a belpolitikai válság fogásában vergődik. ■

#### IRODALOM:

Timothy Ash: Ukraine's constitutional reform conundrum. Kyiv Post, Jan. 25, 2016.

Ukraine Reform Monitor: February 2016. <http://carnegieendowment.org/2016/02/19/ukraine-reform-monitor-february-2016/iu83>

Mikhail Minakov, Maryna Stavniichuk: Ukraine's constitution: reform or crisis? <https://www.opendemocracy.net/od-russia/mikhail-minakov-maryna-stavniichuk/ukrainian-constitution-reform-or-crisis>