

# Ukrainas konstitutionella sicksackande: Regimförändring och partiutveckling under semipresidentialism

Thomas Sedelius\*

Docent och universitetslektor i statsvetenskap vid Högskolan Dalarna

## Abstract

Ukraine has repeatedly shifted between the two sub-types of semi-presidentialism, i.e. between premier-presidentialism and president-parliamentarism. The aim of this article is to discuss to what extent theoretical arguments against premier-presidential and president-parliamentary systems are relevant for understanding the shifting directions of the Ukrainian regime. As a point of departure, I formulate three main claims from the literature: 1) “President-parliamentarism is less conducive to democratization than premier-presidentialism.” 2) “Semi-presidentialism in both its variants have built-in incitements for intra-executive conflict between the president and the prime minister.” 3) “Semi-presidentialism in general, and president-parliamentarism in particular, encourages presidentialization of political parties.” I conclude from the study’s empirical overview that the president-parliamentary system – the constitutional arrangement with the most dismal record of democratization – has been instrumental in strengthening presidential dominance and authoritarian tendencies. The premier-presidential period 2006–2010 was by no means smooth and stable, but the presidential dominance weakened and the survival of the government was firmly anchored in the parliament. During this period, there were also indications of a gradual strengthening of institutional capacity among the main political parties and the parliament began to emerge as a significant political arena.

**Keywords:** semi-presidentialism, premier-presidentialism, president-parliamentarism, party, presidentialization, president, prime minister, parliament, democratization, Ukraine

## Inledning

Ukraina kan karaktäriseras som en hybridregim som har rört sig fram och tillbaka på en skala mellan gryende demokratisering och fullt ut auktoritärt styre, alltsedan självständigheten 1991. Även om vi tillåter oss att bortse från den extrema situation som landet befunnit sig i sedan 2014 – med Rysslands annektering av Krim och ryskstödd separatism och krigstillstånd i de östra delarna av landet – så har regimens instabilitet demonstrerats vid ett flertal tillfällen, mest tydligt i samband med den

---

\*Kontaktinformatjon: Thomas Sedelius. Email: tse@du.se

Orangea revolutionen 2004, liksom senast i de massprotester som ledde fram till störtandet av Viktor Janukovyjtj från presidentämbetet under vintern 2013–2014, de så kallade Majdanprotesterna. Levitsky och Way (2002: 53) använder termen »electoral authoritarianism» för regimer där valen förvisso är avgörande för maktskifte men där regimens ledare inte tvekar att missbruka statens resurser, förneka oppositionen tillträde till media och inflytande, trakassera oppositionella eller att manipulera valresultaten. Med Protsyks ord: »struggles over accepting democracy as the only game in town and a very high degree of institutional instability – act as a red thread throughout Ukraine’s post-communist transition» (2013: 692).

Presidenterna har i samtliga fall haft en nyckelroll i de återkommande regimskiften som skett i Ukraina. Å ena sidan har den politiska processen dominerats av de konstitutionellt starka presidenterna som utan formell partitillhörighet ändå kunnat utöva ett betydande inflytande över statsapparaten. Å andra sidan har presidenterna varit djupt indragna i ständigt pågående institutionella konflikter med regering och parlament, vilket resulterat i upprepade konstitutionella kriser och ineffektivt reformarbete. Själva det konstitutionella regelverket har på så sätt kommit att bli en arena där regim och opposition kämpat för förändringar och ständiga institutionella reformer för att utöka den egna makten. Därmed har den författningsmässiga relationen mellan president, premiärminister och parlament också omdefinierats i flera repriser sedan självständigheten 1991.

Den ukrainska konstitutionen från 1996 svarar mot den statsvetenskapliga definitionen av semipresidentialism med en direktvald president som delar verkställande makt med en premiärminister, och mer precist mot den variant av semipresidentialism som i litteraturen kallas »president-parliamentary» och som jag fortsättningsvis väljer att kalla *presidentbetonad* semipresidentialism (se nedan för definition). Förhandlingarna i kölvattnet av den Orangea revolutionen 2004 ledde till att presidentmakten försvagades och att regeringen tydligare förankrades i parlamentet genom att konstitutionen, från och med 2006, ändrades till »premier-presidential», här fortsättningsvis *premiärministerbetonad* semipresidentialism. Efter Janukovyjtj tillträde som president 2010, återtogs den ursprungliga konstitutionen från 1996 och presidentämbetet stärktes på nytt. Men när Janukovyjtj abrupt tvingades bort från presidentämbetet 2014, har återigen kompromisslösningen från den Orangea revolutionen återinförts och Ukraina, under president Petro Porosjenko, fungerar i skrivande stund enligt ramverket med en svagare president och starkare premiärminister, alltså premiärministerbetonad semipresidentialism.

Syftet med den här studien är att diskutera i vilken utsträckning de argument som anförs i litteraturen kring de institutionella riskerna med de två varianterna av semipresidentialism – premiärministerbetonad respektive presidentbetonad – är relevanta för att förstå de institutionella regimskiften som Ukraina genomlevt sedan 1990-talet. Mer precist kommer studien att fokusera på tre huvudpåståenden som utifrån litteraturen kan formuleras som: 1) »Presidentbetonad semipresidentialism är mer problematisk för demokratiutveckling än premiärministerbetonad semipresidentialism»; 2) »Semipresidentialism i båda dess varianter har inbyggda

risker för institutionell konflikt och i synnerhet för konflikt mellan president och premiärminister»; 3) »Semipresidentialism likt presidentialism leder till att de politiska partierna blir »presidentialiserade», och detta gäller i högre grad den presidentbetonade än den premiärministerbetonade varianten». Jag kommer att hävda att samtliga tre påstående finner visst stöd i det ukrainska fallet – men i varierande grad och på olika sätt. I någon mån vill studien bidra till den övergripande frågeställningen inom forskningsområdet som handlar om i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar varianter av semipresidentialism har underlättat eller försvårat utvecklingen mot demokratisering och institutionell stabilitet (jfr Elgie 2015). Studien gör knappast anspråk på att ge långtgående svar i detta avseende men jag tillåter mig att göra några övergripande reflektioner av det slaget i slutet.

Artikeln fortsätter nedan med definitioner av de båda underkategorierna av semipresidentialism följt av en teoretisk översikt som uppehåller sig vid de huvudsakliga argument som i litteraturen lyfts fram mot semipresidentialism som konstitutionellt alternativ i nya demokratier. Den empiriska delen inleds med en bakgrundsbeskrivning av den politisk-institutionella utvecklingen i Ukraina för att sedan övergå i en analys av i vilken utsträckning de institutionella risker som anges ovan har varit observerbara under de olika semipresidentiella varianterna. Artikeln avslutas med en övergripande diskussion kring semipresidentialism och dess roll för de olika regimriktningar som Ukraina genomgått under den postsovjetska eran.

## **Semipresidentialism och dess två varianter**

Innan vi definierar de två varianterna av semipresidentialism kan det vara klokt att kort redogöra för huvudskillnaderna mellan semipresidentialism, parlamentarism och presidentialism. Parlamentarism innebär att medborgarna, genom att rösta på politiska partier och kandidater, väljer ledamöter till parlamentet som i sin tur utser regeringen. Parlamentet kan avsätta regeringen genom misstroendeförklaring och då följer nyval. Statschefsämbetet är separerat från regeringschefsämbetet. Statschefen (presidenten eller monarken) representerar nationen utåt och innehar i huvudsak ceremoniella och symboliska funktioner, medan regeringschefen (premiärministern) leder regeringens arbete och ansvarar inför parlamentet. Parlamentarism har klart störst spridning i världen och dominerar i Asien och Europa. Presidentialism däremot kännetecknas av maktdelning. Både president och parlament väljs i separata och direkta val. Presidenten är både stats- och regeringschef och väljs för en bestämd tidsperiod och kan avsättas endast under mycket speciella omständigheter genom så kallad riksrätt. Regeringen tillsätts av och är ansvarig inför presidenten. Parlamentet kan inte avsätta presidenten eller regeringen genom misstroendeförklaring. Presidenten har normalt en rad olika typer av befogenheter, så som ansvar för utrikes- och säkerhetspolitik, vetomakt gentemot parlamentet eller rätten att utlysa nyval, folkomröstningar och undantagstillstånd. Förutom USA som det mest kända exemplet, hittar vi flest presidentiella system i Latinamerika (Ekman et al. 2014: 166–167).

Många av de konstitutioner som inrättats i övergångsländer är dock varken rent parlamentariska eller rent presidentiella. Istället är dessa till sin form just semipresidentiella. Semipresidentialism, nog mest känt från Frankrike, utgör en blandform av presidentialism och parlamentarism med en delad exekutiv (verkställande) struktur, där premiärministern leder regeringen, men där också presidenten innehar maktbefogenheter som (normalt) är större än den parlamentariske statschefens mer ceremoniella uppgifter. Premiärministern, som är regeringschef, är inte folkligt vald utan har sin förankring i den lagstiftande församlingen. Vanligen utses premiärministern av presidenten med parlamentets samtycke. Regeringen kan precis som i ett parlamentariskt system fällas av en majoritet i parlamentet. Olikheterna bland semipresidentiella system är samtidigt så betydande att det i litteraturen utvecklats en distinktion mellan de två varianter som nämnts ovan: *premiärministerbetonad* (*premier-presidential*) respektive *presidentbetonad* (*president-parliamentary*) semipresidentialism (Shugart & Carey 1992). Med premiärministerbetonad semipresidentialism avses det system som kan sägas ha Frankrikes författning från 1958 som förebild, och som fått stor spridning på senare år, inte minst i Centraleuropa (bland annat i Bulgarien, Litauen, Polen och Rumänien) och som innebär att: 1) Presidenten är statschef och väljs i folkliga val; 2) Vid sidan av presidenten finns en premiärminister som är regeringschef och vars regering kan avsättas av parlamentet (Elgie 1999: 13; Ekman et al. 2014: 168).

Med presidentbetonad semipresidentialism avses det system där presidentämvet har betydligt större befogenheter och där regeringen kan avsättas av både president och parlament. Varianten har spridning runt om i världen men är framförallt koncentrerad till den postsovjetiska regionen och finns i bland annat Ryssland 1993–, Georgien 1995–2013, och Ukraina 1996–2006, 2010–2014 och kännetecknas av att: 1) Presidenten är statschef och väljs i folkliga val; 2) Presidenten utser och avsätter regeringsmedlemmar; 3) Premiärministern och dennes regering är underställd både presidentens och parlamentets förtroende; 4) Presidenten har vanligen betydande makt, såsom att upplösa parlamentet och/eller makt att initiera lagstiftning (Ekman et al. 2014: 168).

## **Institutionella risker med semipresidentialism: tre huvudpåståenden**

*Påstående 1. Presidentbetonad semipresidentialism är problematiskt för demokratiutveckling*  
Ett antagande som i tidigare studier har fått empiriskt stöd från såväl postkommunistiska länderstudier (Protsyk 2011a) som från studier av andra länder (Elgie & Moestrup 2007; Elgie 2011) är att presidentbetonad semipresidentialism är mer problematiskt för demokratisering än premiärministerbetonad semipresidentialism. Shugart och Carey uppmanar till och med, i sin flitigt citerade studie, alla som är inblandade i konstitutionsskapande att undvika den presidentbetonade varianten (1992: 287). Argumenten mot den här varianten av semipresidentialism handlar om två huvudsakliga men sammanhängande delar.

För det första gäller det regeringens dubbla ansvarsförhållande gentemot både parlament och president som båda har formell möjlighet att fälla regeringen. Premiärministern riskerar så att säga att bli klämd mellan president och parlament, vilket kan vara synnerligen problematiskt om presidenten saknar majoritetsstöd i parlamentet. Risken uppstår då för parlamentariska låsningar och regeringskriser (Cavatorta & Elgie 2010). Presidenten kan då välja att avsätta premiärministern men måste i så fall ha parlamentariskt stöd för att kunna utse en annan efterträdare. Om även den nya premiärministern väljer att avskärma sig från presidenten för att kunna få igenom sin politik i parlamentet är situationen fortsatt problematisk och kanske än mer så med tanke på den regeringskris som föregående situation innebar. Eftersom både parlament och president har formell makt att avsätta regeringen kan kalkylen bli att det effektivaste sättet att utöva makt är att motarbeta snarare än samarbeta med de andra institutionerna. Sådana konflikter riskerar att leda till krav på konstitutionella reformer och i värsta fall systemkris och demokratisk kollaps. Med Elgies ord: »the president and the legislature have an incentive to act against each other, which means there is little incentive to maintain the status quo and which in turn generates instability that is likely to undermine democratic performance and, in the worst-case scenario, lead to the collapse of democracy» (Elgie 2011: 35).

För det andra, och sammanhängande med det förra, så riskerar presidentbetonad semipresidentialism att leda till presidentdiktatur genom att presidenten ges omfattande formell makt i en situation där institutionerna inte sällan är sköra. Här har vi flera av de postsovjjetiska länderna att använda som illustrerande exempel. Det starka presidentämbetet, inrättat från första början i konstitutionen i till exempel Kazakstan, Ryssland, Vitryssland och Uzbekistan, har legitimerat och förstärkt redan auktoritära tendenser. Med ledare som Nazarbajev, Putin, Lukasjenko, och Karimov, villiga att fullt utnyttja och inte sällan missbruka sin presidentmakt, har vägen mot auktoritärt styre varit spikrak. Istället för demokratisering har resultatet blivit förstärkt makt av i utgångsläget redan starka presidenter. I ljuset av detta förefaller den premiärministerbetonade varianten av semipresidentialism ha tydliga fördelar genom att den kombinerar presidentiellt ledarskap med en regering förankrad i parlamentet. Eftersom presidenten inte har formell makt att avsätta regeringen finns därmed starkare incitament för presidenten att kompromissa och samarbeta med parlamentet för att inte riskera att bli helt åsidosatt – och detta gäller i synnerhet om presidenten saknar majoritetsstöd i parlamentet. Som ovan sagts så ger jämförande länderstudier av semipresidentialism stöd för att den premiärministerbetonade varianten generellt har bättre förutsättningar att understödja demokratisering än den presidentbetonade (Elgie 2011).

### *Påstående 2. Det delade ledarskapet leder till institutionell konflikt*

I semipresidentiella system är presidenten och premiärministerns roller tänkta att vara tydligt uppdelade och komplementära: presidenten som statschef har folklig legitimitet och representerar nationen utåt, medan premiärministern som regeringschef leder policyarbetet och ansvarar för de dagliga regeringsuppgifterna.

Faktiska empiriska exempel visar dock att dessa roller knappast är så tydligt separerade eller lätta att upprätthålla. Själva arrangemanget med två ledare, där båda kan hävda sin legitimitet utifrån folkliga mandat – presidenten som direktvald och premiärministern via parlamentsval – är i sig potentiellt konfliktskapande och leder ofta till kamp om ledarskapet. Den kanske mest uppenbara konfliktsituationen uppstår när president och premiärminister representerar skilda politiska läger, så kallad *cohabitation* (samexistens), men konflikter förekommer också under perioder med partipolitisk enighet. I länder som genomgått regimförändring förstärks problematiken genom att maktfördelningen mellan aktörerna ofta är mer flytande och oförutsägbar, liksom att en institutionell praxis inte hunnit etablerats. Dessutom är partisystemen i många fall fragmenterade och outvecklade, vilket ytterligare öppnar för presidentens direkta inblandning i det som enligt författningen tillhör premiärministerns ansvarsområden.

Följaktligen är konflikter mellan president och premiärminister, så kallad intraexekutiv konflikt, ett förväntat inslag i semipresidentiella system. Juan Linz (1990, 1994) som initierade debatten om presidentsystemens risker, varnade för att intraexekutiva konflikter riskerar att fördröja och försvåra policyarbete och beslutsfattande i semipresidentiella system. Senare studier har även pekat på att intraexekutiva konflikter är kopplade till förtida regeringsavgångar (Sedelius & Ekman 2010).

### *Påstående 3. Semipresidentialism leder till partipresidentialisering*

I linje med Linz (1994) argument för parlamentarism framför presidentialism, har det i litteraturen hävdats att ett starkt och samlat parlament liksom ett institutionaliserat partisystem är viktiga komponenter för att semipresidentialism ska fungera väl och för att undvika presidentdiktatur (jfr Kitschelt et al. 1999).

Samuels och Shugart (2010) har som teoretisk utgångspunkt att eftersom president och parlament har separata folkliga mandat, så främjas en presidentlogik också inom partierna. De politiska partierna blir med deras term »presidentialiserade» och följer samma interna logik som i presidentiella system. Med partipresidentialisering avser Samuels och Shugart (2010: 37) att partierna – för att organisera sig med fokus på att kunna vinna presidentval – väljer att delegera betydande makt till sina ledare vad gäller strategier och inriktning, och att de då samtidigt frånhänder sig betydande möjligheter att hålla sina ledare ansvariga inför partikollektivet. Partiledaren blir så att säga mer autonom i förhållande till partiet och kan på så sätt tillåta sig ett större självständigt handlingsutrymme än i ett system med lägre grad av partipresidentialisering. De framhåller vidare att skillnaden mellan presidentbetonade och premiärministerbetonade system har betydelse i detta avseende. Eftersom presidentbetonad semipresidentialism definitionsmässigt innebär att presidenten både kan tillsätta och avsätta premiärministern (och ofta andra ministrar) så är partierna i dessa system mest lika sina motsvarigheter i presidentiella system. Här sker alltså en högre grad av partipresidentialisering jämfört med i premiärministerbetonade system. I de senare har presidenten inte makt att avsätta premiärministern eller andra ministrar, vilket i princip bör försvaga tendenserna

till presidentialisering inom partierna. Ändå menar Samuels och Shugart att presidentens formella makt att utse premiärminister liksom den ofta informellt starka ställning som presidenten har inom sitt parti, driver i riktning mot presidentialisering av partierna även i de premiärministerbetonade systemen. I perioder när presidenten och regeringen inte representerar samma politiska parti (cohabitation) är det dock sannolikt att partipresidentialiseringen minskar och att partikollektiv och den parlamentariska arenan blir viktigare (2010: 40–45).

Det finns oklarheter i litteraturen kring vad partipresidentialisering faktiskt innebär liksom hur det bör undersökas empiriskt. Inte minst görs ofta en sammanblandning med vad å ena sidan Poguntke och Webb (2005) menar är en generell trend som handlar om att moderna demokratier (parlamentariska, semipresidentiella och presidentiella) över tid och på grund av olika kontextuella förändringar, blir alltmer presidentorienterade i sitt funktionssätt, med vad Samuels and Shugart menar är en strikt följd av den institutionella logiken inom respektive system å den andra. Men om vi här håller oss till Samuel och Shugarts teoretiska antaganden så kan vi förvänta oss skillnader i grad av partipresidentialisering först när det sker ett skifte från ett konstitutionellt system till ett annat. I Ukraina blir detta relevant i och med förändringen från presidentbetonad till premiärministerbetonad semipresidentialism 2006–2010, där vi enligt argumentationen bör förvänta oss en minskande grad av partipresidentialisering under den aktuella perioden, se vidare nedan.

Partipresidentialisering är förstås inte i sig liktydigt med auktoritär utveckling. Men i en kontext av svaga partistrukturer och oförutsägbara parlamentariska förutsättningar, såsom i de postsovjetiska länderna, blir förstärkt ledarfokusering och maktkoncentration hos enskilda individer knappast något som främjar demokratiutveckling.

### **Konstitutionella experiment och presidentbetonad semipresidentialism**

Den politiska utvecklingen i Ukraina har under hela den postsovjetiska perioden präglats av betydande partipolitisk instabilitet, konstitutionell oförutsägbarhet, och återkommande institutionella reformer. Tabell 1 listar de större förändringar som gjorts vad gäller relationen mellan lagstiftande och verkställande makt samt valsystemet mellan 1991 och 2015.

Efter Sovjetunionens upplösning 1991 tillämpades en interimistisk konstitution där en direktvald president delade verkställande makt med en premiärminister underställd parlamentets förtroende och som i stort kan karaktäriseras som presidentbetonad semipresidentialism. Först 1996 antog Ukraina sin självständiga konstitution och president Leonid Kutjma (1994–2004) var drivande i dess tillkomst. Kutjma lyckades dock inte få igenom sina krav på en helt igenom presidentiell författning. Inte heller accepterades hans avsikter att ge presidenten makt att upplösa parlamentet. Men kompromissen landade i en starkt presidentbetonad variant av semipresidentialism med en direktvald president med befogenheter att tillsätta och avsätta regeringen och att ensam besluta i tunga frågor kring utrikes- och säkerhetspolitik.

Tabell 1. Semipresidentiella varianter och valsystem i Ukraina 1991–2015

Typ av semipresidentialism	Period	Valsystem (parlamentet)
Presidentbetonad (president-parliamentary)*	1991–1996	SMD 1994–
Presidentbetonad	1996–2006	SMD (–1998) Blandat 1998–2002, PR 2002–
Premiärministerbetonad (premier-presidential)	2006–2010	PR
Presidentbetonad	2010–2014	PR (–2012), Blandat 2012–
Premiärministerbetonad	2014–	Blandat

Not: \* Interimistisk konstitution

SMD = Single-Member-District, PR = Proportional Representation, Blandat = både PR och SMD i samma valsystem

Med hjälp av ett presidentmaktsindex baserat på presidentens legislativa<sup>1</sup> och icke-legislativa<sup>2</sup> maktbefogenheter, har Elgie och Moestrup (2008) gjort en genomgång av 13 semipresidentiella författningar i Central- och Östeuropa. Ukrainas konstitution från 1996 överträffas endast av Ryssland och Vitryssland vad gäller styrkan på den formella presidentmakten. Presidenten fick bland annat makt att både tillsätta och avsätta premiärminister, andra ministrar, liksom höga tjänstemän i den regionala och lokala förvaltningen (förvisso med parlamentets samtycke). Vidare utrustades presidenten med dekretmakt (direkt lagstiftning som kan upphävas av parlamentet), vetomakt (makt att stoppa eller fördröja lagstiftningsförslag från parlamentet), och möjligheten att initiera folkomröstningar (Elgie & Moestrup 2008: 252–253).

Kutjma innehade presidentposten fram till presidentvalen 2004 då Viktor Janukovyjtj – Kutjmas kandidat till efterträdare – officiellt utropades som vinnare efter andra valomgången. De omfattande folkliga protesterna som följde gällde både det deklarerade valresultatet och de auktoritära tendenserna som kännetecknat Kutjmaregimen. Konsekvenserna av det som kom att kallas den Orangea revolutionen blev att konstitutionsdomstolen ogiltigförklarade resultatet och ett omval genomfördes där Janukovyjtj politiska huvudmotståndare, Viktor Jusjtjenko, slutligen segrade med 52 procent av rösterna. I förhandlingar mellan Janukovyjtj och Jusjtjenkos respektive läger – där bland annat EU-kommisionens ordförande, Javier Solana, och Polens dåvarande president, Alexander Kwasniewski medverkade – hade en överenskommelse nåtts om betydande författningsändringar i form av särskilda tillägg. I enlighet med dessa beskars presidentmakten kraftigt och regeringen gjordes nu ansvarig inför parlamentet enbart. Presidenten förlorade alltså makten att avsätta premiärministern och andra ministrar. Avsikten var uttalat att flytta makt från president till parlament för att på så sätt försöka skapa bättre balans i maktindelningen, både mellan president och premiärminister och mellan president och parlament

<sup>1</sup>Innefattande veto, dekretmakt, makt att initiera lagstiftning, budgetmakt, och rätt att initiera folkomröstningar.

<sup>2</sup>Innefattande makt över regeringsbildning, regeringsupplösning, lagstiftningsgranskning, och upplösning av parlamentet.



(O'Brien 2010: 360–361). Den nya premiärministerbetonade författningen blev giltig från och med 1 januari 2006.

Under åren efter den Orangea revolutionen skedde en gradvis förbättring vad gäller öppenhet och pluralism i det politiska systemet i Ukraina (jfr Freedom in the World 2005–2015; Protsyk 2013: 707–710). Om vi ser på demokratimätningarna från Freedom House, tabell 2, syns en klar tendens till demokratisering under just perioden 2005–2010. Även i jämförelse med övriga postsovjetiska länder som listas, sticker Ukraina ut positivt under dessa år.

Efter att Janukovyjt gjort en rejäl comeback och vunnit presidentvalet 2010 förändrades återigen de institutionella och politiska förutsättningarna. Redan 1 oktober samma år lyckades den nyvalde presidenten, med hjälp av konstitutionsdomstolen, att få den konstitutionella förändringen från 2006 ogiltigförklarad. Därmed blev den presidentbetonade varianten av semipresidentialism, alltså 1996 års konstitution, återupprättad. På kort tid tryckte Janukovyjt tillbaka en betydande del av den gryende pluralism och öppenhet som följt i spåren av den Orangea revolutionen. Detta återspeglas även i Freedom House-mätningarna under åren 2011–2013.

Janukovyjt styre fick ett abrupt slut i början av 2014 efter att omfattande folkliga protester mot den presidentdiktatoriska utvecklingen pågått under senhösten och vintern 2013–2014. I kölvattnet av att Janukovyjt avsattes var det återigen dags för en konstitutionell reform, den här gången tillbaka till 2006 års premiärministerbetonade variant av semipresidentialism. De konstitutionella tillägg som hade förhandlats fram efter den Orangea revolutionen – med en premiärminister och regering ansvarig enbart inför parlamentet och med en betydligt svagare presidentmakt – är i skrivande stund den författning som tillämpas i Ukraina. I maj 2014 valdes den tidigare utrikesministern och handelsministern, Petro Porosjenko, som ny president och

Tabell 2. Genomsnittlig demokratigrad, enligt Freedom House 1995–2015

	1995	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Georgien	4.5 (PF)	3.5 (PF)	4 (PF)	4 (PF)	3.5 (PF)	3 (PF)	4 (PF)	3.5 (PF)	3 (PF)	3 (PF)
Moldavien	4 (PF)	3 (PF)	3 (PF)	3.5 (PF)	3.5 (PF)	3.5 (PF)	4 (PF)	3 (PF)	3 (PF)	3 (PF)
Ryssland	3.5 (PF)	4.5 (PF)	5 (PF)	5 (PF)	5.5 (NF)	5.5 (NF)	5.5 (NF)	5.5 (NF)	5.5 (NF)	6 (NF)
Ukraina	<b>3.5</b> <b>(PF)</b>	<b>3.5</b> <b>(PF)</b>	<b>4</b> <b>(PF)</b>	<b>4</b> <b>(PF)</b>	<b>2.5</b> <b>(F)</b>	<b>2.5</b> <b>(F)</b>	<b>2.5</b> <b>(F)</b>	<b>3.5</b> <b>(PF)</b>	<b>3.5</b> <b>(PF)</b>	<b>3</b> <b>(PF)</b>
Vitryssland	5 (PF)	6 (NF)	6 (NF)	6 (NF)	6.5 (NF)	6.5 (NF)	6.5 (NF)	6.5 (NF)	6.5 (NF)	6.5 (NF)

Not: Genomsnittlig demokratigrad baserat på medborgerliga fri- och rättigheter och politiska friheter. Respektive kategori mäts på en skala 1–7 där 1 är »mest fri» och 7 är »minst fri» och en sammanvägd bedömning görs med beteckningen F = Free, PF = Partly Free, och NF = Not Free.

Källa: Freedom in the World (2005–2015).

verkar tillsammans med premiärminister Arsenij Jatsenjuk (sedan februari 2014) under den premiärministerbetonade varianten av semipresidentialism.

Förutom de återkommande förändringarna av relationen mellan lagstiftande och verkställande makt har valsystemet för parlamentsvalen reviderats åtminstone fyra gånger med tre olika valsystem (se tabell 1): från majoritetsvals-system med enmansvalkretsar 1994–1998, till ett blandat valsystem med både proportionellt och majoritetsval i samma system 1998–2002, till ett fullt ut proportionellt system 2006–2007, och sedan tillbaka igen till det blandade valsystemet vid parlamentsvalet 2012. Ständiga förändringar av det här slaget skapar naturligtvis ett betydande mått av oförutsägbarhet för partibildningen och har knappast underlättat förutsättningarna för en institutionalisering av partierna i Ukraina. Nedan återkommer jag till hur partisystemet har förändrats över tid där jag argumenterar för att såväl förändringarna av valsystemet som skiftena mellan de två semipresidentiella varianterna har haft betydelse.

### **Presidentdominans och institutionella konflikter**

Politiska konflikter och låsningar mellan de centrala institutionerna i Ukraina har präglat hela den postsovetjetiska perioden. Sedelius och Mashtalers (2013) studie av intraexekutiva konflikter mellan president och premiärminister i ett antal postkommunistiska länder visar att sådana har varit mycket frekventa i Ukraina och inte heller har de minskat över tid. Tabell 3 sammanfattar nämnda studies data för Ukraina.

Teoretiskt är intraexekutiva konflikter mer sannolikt under premiärministerbetonad än under presidentbetonad semipresidentialism. I det förra systemet är regeringen formellt beroende av parlamentets (men inte presidentens) förtroende för att överleva medan i det senare är regeringen ansvarig inför både parlament och president men där har vanligen presidenten en starkare kontroll över regeringens överlevnad än parlamentet (Shugart 2005). Men som tabell 3 visar har intraexekutiva konflikter förekommit frekvent under båda typerna av semipresidentialism. I jämförelse med andra öst- och centraleuropeiska länder med semipresidentialism, sticker Ukraina ut vad gäller den höga konfliktnivån mellan de centrala institutionerna, vilket ytterligare bekräftar bilden av en polariserad och närmast destruktiv politisk kultur (Sedelius & Mashtaler 2013).

Kutjma-perioden 1994–2004, illustrerade väl hur presidenten kan utnyttja sin position vis-à-vis premiärministern under ett presidentbetonat system. Till skillnad mot vad som är fallet i premiärministerbetonad semipresidentialism tenderar regeringen ofta att bli trängd mellan president och parlament. I likhet med president Jeltsin i Ryssland, så använde Kutjma ofta sin premiärminister (och andra ministrar) som en slags sköld mot folkligt missnöje och kritik. Under sin presidentperiod på knappa tio år avsatte Kutjma inte mindre än sju premiärministrar. Genom att hålla premiärministern ansvarig för misslyckade eller ogenomförda reformer så kunde presidenten till viss del undkomma ansvar för den förda politiken och samtidigt visa handlingskraft (Wilson 1999). Kutjma använde sig av en kombination av konstitutionella befogenheter, tillfälliga parlamentariska majoriteter, och auktoritära

Tabell 3. Intraexekutiva konflikter i Ukraina 1991–2013

President	Premiärminister	Regeringstyp	Intraex. konflikt
L. Kravtjuk (dec 91–juli 94)	L. Kutjma (okt 92–sep 93)	Teknokratisk minoritet	Hög
L. Kutjma (juli 94–okt 99)	V. Masol (juni 94–mar 95)	Vänsterminoritet	Låg
L. Kutjma	Y. Martjuk (mar 95–maj 96)	Teknokratisk minoritet	Hög
L. Kutjma	P. Lazarenko (maj 96–juli 97)	Teknokratisk minoritet	Hög
L. Kutjma	V. Pustovoitenko (juli 97–dec 99)	Teknokratisk minoritet	Låg
L. Kutjma (nov 99–okt 04)	V. Jusjtjenko (dec 99–maj 01)	Teknokratisk minoritet	Hög
L. Kutjma	A. Kinakh (maj 01–nov 02)	Teknokratisk minoritet	Låg
L. Kutjma	V. Janukovyjtj (nov 02– dec 04)	Center-vänstermajoritet	Låg
V. Jusjtjenko (jan 05–feb10)	Y. Tymosjenko (jan 05–sep 05)	Center-liberal majoritet	Hög
V. Jusjtjenko	V. Janukovyjtj (aug 06–sep 07)	Center-vänstermajoritet	Hög
V. Jusjtjenko	Y. Tymosjenko (dec 07–mar 10)	Center-liberal majoritet	Hög
V. Janukovyjtj (feb 2010–feb 2014)	M. Azarov (mar 10–mar 14)	Center-vänstermajoritet	Låg

Not: Sedelius och Mashtaler (2013) definierar intraexekutiv konflikt enligt följande: »when there has been an observable clash between the president and the prime minister and/or between the president and other government ministers, manifested through obstructive or antagonistic behavior from either side, directed towards the other». Låg konfliktnivå bestäms som: »When no significant conflict, or when only episodic or isolated instances of tensions between the president and the cabinet has been reported». Hög konfliktnivå bestäms som »When there have been manifest and durable tensions between the president and the cabinet» (2013: 5).

Källa: Sedelius och Mashtaler (2013).

strategier såsom godtyckliga administrativa reformer och politisk styrning av myndigheterna, och kontroll över media (Protsyk 2013: 701). Den konfliktpräglade triangeln mellan president, premiärminister och parlament hindrade ett effektivt reformarbete och försenade viktiga politiska beslut (D’Anieri 2011). De återkommande försöken från Kutjma att förändra konstitutionen i riktning mot ytterligare förstärkningar av presidentmakten bidrog i hög grad till den politiska instabilitet och oförutsägbarhet som också präglade andra halvan av 1990-talet (Wolczuk 2001).

Det är teoretiskt rimligt att förvänta sig att konfliktintensiteten minskar i takt med att graden av institutionaliseringen i ett politiskt system ökar. Alltså att i den utsträckning som de politiska spelreglerna börjar sätta sig, politiska partier utvecklas, medborgarna börjar vänja sig vid det politiska systemet etcetera, så bör förutsägbarheten öka och de mest intensiva konflikterna mellan de institutionella aktörerna minska (Sedelius & Mashtaler 2013). Några sådana indikationer ger inte konfliktmätningarna i tabell 3. Vi ser att högnivå-konflikter förekommer under hela den postsovjetiska perioden och de visar inga tendenser att minska över tid.

Den konfliktpräglade och klientelistiska politiska kulturen under Kutjma-perioden kastade sin skugga också över den post-orangea perioden med premiärministerbetonad semipresidentialism. Den institutionella rivaliteten mellan de tre huvudaktörerna från den Orangea revolutionen, president Jusjtjenko, premiärminister Tymosjenko (2005, 2007–2010) och premiärminister Janukovyjtj (2006–2007) präglade perioden samtidigt som den nya maktdelningen efter uppgörelsen 2004, var delvis otydlig kring presidentens faktiska makt över exempelvis utrikespolitiska frågor.

Jusjtjenko hade i praktiken svårt att acceptera och följa de begränsningar av presidentens makt som han var med om att kompromissa fram, och inte heller var han framgångsrik i att skapa en parlamentarisk majoritet för sin politik. I avsaknad av parlamentariskt stöd tvingades han i högre utsträckning förlita sig på de begränsade konstitutionella befogenheter och resurser som stod presidentämbetet till buds. Presidentens relationer till Tymosjenko, och i än högre utsträckning till Janukovyjtj, präglades av rivalitet och polarisering, snarare än samarbete, vilket bidrog till betydande politisk handlingsförlamning (O'Brien 2010: 363). Detta blev högst påtagligt under finanskrisen 2008–2009, som drabbade Ukraina hårt, där strukturella reformer försenades eller försvårades av de institutionella läsningarna. När de politiska nyckelaktörerna på detta sätt aktivt motarbetar varandra och presidenten dessutom, som i Jusjtjenkos fall, vill hindra partisamarbete i parlamentet, ja, då är inte heller det premiärministerbetonade systemet verkningsfullt för att skapa effektivt beslutsfattande.

Trots detta, och i kontrast till det presidentbetonade systemet, så innebar den korta perioden med premiärministerbetonad semipresidentialism positiva tendenser ifråga om demokratiutveckling och maktspridning. Inte minst så utvecklades partierna till att bli viktigare politiska aktörer än tidigare genom att mer makt hamnade i parlamentet och genom att regeringen nu gjordes ansvarig endast inför parlamentet (jag återkommer till detta nedan).

Den andra perioden med presidentbetonad semipresidentialism, 2010–2014, blev kortare än den första och tog abrupt slut i och med att Janukovyjtj tvingades bort som en följd av de folkliga protesterna i början av 2014. Konfliktnivån mellan president och premiärminister sänktes förvisso under Janukovyjtj och han lyckades (2012–2014) skapa ett relativt stabilt parlamentariskt stöd genom att hans eget parti, Regionernas parti, samlade nästan 40 procent av platserna och med stöd av andra partier utgjorde majoritet i parlamentet. Samtidigt tog Janukovyjtj flera steg mot ett mer auktoritärt styre, liknande det som Kutjma skapade under 1990-talet. Bland de mer repressiva strategierna var att Janukovyjtj förmådde konstitutionsdomstolen att ogiltigförklara de konstitutionella förändringarna som gällt sedan 2006. Vidare låg presidenten bakom den iscensatta rättegången och fängslandet av oppositionsledaren Julia Tymosjenko, liksom till dels det omfattande valfusk som präglade lokalvalen 2010 och som bidrog till Regionernas partis valframgångar (Lange 2011). Sett till relationen mellan president och premiärminister så var återgången till den presidentbetonade konstitutionen en del av Janukovyjtj strategi för att göra premiärministern tydligt underordnad presidenten, i likhet med den struktur som

gällt under Kutjmaperioden. Följaktligen var konfliktnivån mellan Janukovyjtj och premiärminister Azarov lägre, där den senare lojalt fick acceptera att vara nummer två inom exekutiven.

## **Partiernas presidentialisering**

### *Partiernas ställning i det politiska systemet sedan 1991*

Från Sovjetunionens sammanbrott fram till början av 2000-talet så dominerades den politiska processen i hög grad av den konstitutionellt starke presidenten och av klientelistiska nätverk dominerade av de så kallade oligarkerna, det vill säga de näringslivsmoguler som skapat sig en betydande ekonomisk makt genom privatisering och utförsäljning av statliga tillgångar i början av 1990-talet. De politiska partierna var bara en av flera aktörer på den politiska scenen och kan knappast sägas ha varit de avgörande enheterna för politiska beslut under det första dryga decenniet (Protsyk 2011b).

Först i början av 2000-talet, och mer påtagligt efter den Orangea revolutionen 2004, blev partierna gradvis mer betydelsefulla på den politiska scenen. Partitvecklingen har, liksom i många andra postsovjetiska länder, präglats mindre av ideologiska och programmatiska strategier, än av personfokusering och klientelistiska strategier (jfr Kitschelt 1995; Protsyk & Wilson 2003). Ukraina har haft över 100 registrerade partier sedan självständigheten och de flesta av dem har organiserats runt individer och entreprenörer med politiska ambitioner relaterade till personliga intressen och till en liten grupp av aktivister. Ofta har de politiska programmen varit diffusa och de nödvändiga resurserna för att skapa starka partiorganisationer för att verkligen konkurrera i valen har saknats. De valsystem som tillämpats har vidare bidragit till att uppmuntra personfokuserade valkampanjer och lokala klientelistiska nätverk, snarare än mer kollektiva strategier för partiorganisation (Sedelius 2015).

Bland partierna som tidigt utvecklades till mer än bara dagsländor fanns – förutom det från sovjettiden ärvda institutionaliserade men diskrediterade Kommunistpartiet (CPU/CPSU) – på den vänstra sidan det Ukrainska socialistpartiet och på den högra sidan oppositionspartiet/rörelsen Rukh (Ukrainska folkfronten). När partierna successivt kom att bli mer betydelsefulla som politiska aktörer i början av 2000-talet gick Rukh samman med valalliansen Vårt Ukraina, under ledning av Jusjtjenko och som i sig bestod av 10 mindre högerorienterade partier. Två andra partier på den politiska scenen som successivt växte organisatoriskt i början av 2000-talet, var Regionernas parti (RP) under ledning av Janukovyjtj och Block Julia Tymosjenko (BJT) under ledning av Tymosjenko.

Bland dessa mer uthålliga partier och allianser var RP det som starkast utvecklade sin organisatoriska kapacitet och som gjorde framgångsrika parlamentsval i perioden som följde efter den Orangea revolutionen, 2006, 2007 och 2010. Partiets ideologiska inriktning är relativt vag men huvudfokus har legat på regional förankring i de urbana delarna av östra och södra Ukraina och på goda relationer med de mest inflytelserika oligarkerna och affärsnätverken i den delen av landet och också till

Ryssland. Tymosjenko och Jusjtjenkos respektive partier har istället haft sin starkaste väljarbas i de västra och centrala delarna av landet och med en starkare orientering mot EU och Väst. Ännu har inget parti i Ukraina förmått att organisatoriskt överbygga den regionala öst-väst dimensionen på ett hållbart sätt. RP, BJT och Vårt Ukraina bör alltså räknas till de partier med tydligast intern kapacitet under 2000-talet, i alla fall i termer av att föra ihop anhängare, aktivister och ledarskapet i partierna, även ute i regionerna, vilket också resulterat i skapliga valframgångar (Protsyk 2011b: 86; UCEPS 2010).

De konstitutionella reformerna efter den Orangea revolutionen innehöll åtminstone tre faktorer som stärkte förutsättningarna för partierna att göra sig gällande i det politiska systemet. För det första så innebar skiftet från presidentbetonad till premiärministerbetonad semipresidentialism att parlamentets ställning stärktes i förhållande till presidenten. Följaktligen minskade presidentdominansen, vilket öppnade för partiernas möjligheter att nå inflytande genom att organisera sig internt och i samarbete med andra partier i parlamentet.

För det andra så innebar bytet från ett blandat till ett helt proportionellt valsystem 2006 att partierna stärktes eftersom den mer kandidatorienterade delen av valsystemet togs bort. Därmed blev partierna, snarare än personerna, utgångspunkt för valsystemet (National Institute for Strategic Studies 2013).<sup>3</sup>

För det tredje så skapades förutsättningar för ökad öppenhet och demokratisering, vilket också illustrerades i de efterföljande parlamentariska valen 2006 respektive 2007 (förtida val) då oppositionen, framförallt Regionernas parti under ledning av Janukovyjtj, segrade och tog över regeringsmakten utan att president Jusjtjenko hindrade valen från att genomföras någorlunda fri och rättvis. I så måtto var perioden en demokratisk framgång som också gynnade partierna genom att de aktivt tilläts delta i regeringsbildningen inom ramen för parlamentets ökade inflytande (Meleshevyh 2012).

Protsyk har analyserat de ukrainska partiernas programmatiska och institutionella utveckling och han säger om perioden efter den Orangea revolutionen att partiernas roll förändrades till att bli nyckelaktörer i såväl parlamentet som i samband med regeringsbildning och vid presidentvalen: »It is only during this period that we can talk about a full institutionalization of the main political parties» (Protsyk 2011b: 86). Till stöd för sina observationer hänvisar han bland annat till en minskad grad av partifragmentering i parlamentet, en minskande grad av rösthoppande och partibyten bland parlamentsledamöterna, att presidentvalen i högre utsträckning länkades till partierna som aktörer, liksom att partierna under samma period blev mer samlade och fokuserade i sina valkampanjer (2011b: 86–90).

<sup>3</sup>Det proportionella valsystemet kritiserades samtidigt kraftigt från flera håll för att man tillämpade slutna vallistor, vilket gav partierna – i praktiken partiledningarna – kontroll över vilka kandidater som blev aktuella för parlamentariska platser. Dessutom bedrevs valkampanj huvudsakligen på den nationella nivån och gjorde den lokala förankringen svag och hela kopplingen mellan partierna och väljaren uppfattades som svag (National Institute for Strategic Studies 2013).

Utvecklingen efter att Janukovyjtj valdes till president 2010 innebar ett klart steg tillbaka för partiernas utveckling. Dels återförstärktes presidentmakten och dels återgick Ukraina till det blandade valsystemet med en majoritetsbaserad del vid sidan av det proportionella. Därtill skapades 2012 en vallag som förhindrade partier att gå samman i valallianser eller block inför parlamentsvalen. Den senare regeln var uppenbart inriktad på att förhindra oppositionen under ledning av Tymosjenko och Jusjtjenko, som båda hade formerat sig i större partiblock (BJT och Vårt Ukraina) och samtidigt avsedd att gynna det starkaste partiet vid den tiden, det vill säga presidentens egna parti, RP (Meleshevych 2012).

Det är i skrivande stund tidigt att utvärdera i vilken utsträckning 2014 års återgång till den premiärministerbetonade författningen från 2004, också har bidragit till att partierna återigen har kunnat stärka sin ställning och utvecklas vad gäller intern organisation och programmatisk utveckling. Rysslands annektering av Krim och den militära konflikten mellan ryskstödda separatister och den ukrainska armén gör det minst sagt svårt att försöka bedöma ett slags »normalt» institutionellt beteende bland partierna. Under den extraordinära situation som landet befunnit sig i sedan 2014, är det också rimligt att förvänta sig att såväl presidenten som premiärministern stärker sin ställning i förhållande till partikollektiv och parlament.

#### *Partipresidentialisering under de två typerna av semipresidentialism*

Om vi ska förstå presidentialisering i termer av en rörelse mot ökad ledarcentrering och centraliserat ledarskap vad gäller regeringens sätt att fungera (Poguntke & Webb 2005), så har den ukrainska politiken sedan 1991 varit mer eller mindre starkt presidentialiserad under hela den postsovjetiska perioden. Om vi vidare accepterar Samuels och Shugarts (2010: 16) definition av ett presidentialiserat parti som en organisation i vilken partiledaren har betydande autonomi i förhållande till partikollektivet både vad gäller valkampanj och det faktiska politiska styret, så måste samtliga större (och även marginella) partier i Ukraina med små variationer betraktas som presidentialiserade (Sedelius 2015).

Den presidentbetonade konstitutionen (1996–2005, 2010–2014) främjade definitivt partipresidentialisering i en kontext där förutsättningar för partiorganisering och partiprogramutveckling var svag redan i utgångsläget. Det är i sig illustrativt att regeringskabinetten under Kutjmas presidentperiod fram till 2002, dominerades av teknokratiska ministrar, presidentlojala och regionala representanter, snarare än av partiorienterade eller ens, i många fall, partianknutna. Den presidentbetonade formen av semipresidentialism följer samma logik som presidentialism i det att presidentens dominans i det politiska systemet innebär en winner-take-all-logik som också spiller över på partierna så att de blir mer upptagna med att få fram och marknadsföra lämpliga politiska ledare med potential att, ytterst sett, vinna presidentval. Därmed presidentialiseras partierna i högre utsträckning i denna form av semipresidentialism än i den premiärministerbetonade motsvarigheten.

Enligt Samuel och Shugarts (2010) resonemang är den lägsta graden av partipresidentialisering att förvänta sig under cohabitation (när presidentens parti inte är representerat i regeringen). I någon utsträckning var detta observerbart under

den korta premiärministerbetonade perioden 2006–2010. Den ökande organisatoriska kapaciteten och parlamentariska styrkan som de större partigrupperingarna uppvisade, främst Regionernas parti, sammanföll med cohabitations-perioderna mellan president Jusjtjenko och premiärminister Tymosjenko 2006, 2008–2010, och mellan Jusjtjenko och premiärminister Janukovyjtj 2007. Minskningen av presidentens makt och den samtidigt ökningen av parlamentets ställning under det premiärministerbetonade ramverket skapade helt logiskt starkare incitament för partierna att satsa på parlamentsvalen i högre utsträckning än tidigare. Enligt Protsyks analys var det tydligt att partierna som kollektiva enheter under den här perioden var mer aktivt involverade i regeringsbildning och policyskapande än tidigare (2011b: 22): »The collective impact of these reforms returned political parties to a central role in the Ukrainian political system and led to a steady process of party system institutionalization. This process, in addition to the breakdown of local clientelistic networks as a result of the scrapping of single member district elections, encouraged parties to invest more resources in developing more attractive programmatic positions and strengthening their programmatic linkages to voters». Samtidigt skedde detta i en kontext präglad av många års partipolitisk polarisering.

Jusjtjenko misslyckades i stort sett helt med att omvandla sitt folkliga stöd från den Orangea revolutionen till effektivt presidentiellt ledarskap. Anledningarna till detta är flera men vissa är direkt knutna till hur premiärministerbetonad semipresidentialism fungerar i relation till partisystemet. Förenklat kan man säga att för att det ska fungera väl bör det anta något av följande två alternativ: antingen väljer presidenten en närmast symbolisk roll och överlåter den exekutiva ledningen åt premiärministern (jfr Island, Irland), eller så blir han den faktiska ledaren för exekutiven och försöker skapa en stödjande parlamentarisk majoritet i parlamentet (jfr Frankrike och Rumänien). Det senare kräver dock att presidenten identifierar sig med ett parti och arbetar för partiets framgång i parlamentsvalen, samt att han förmår skapa någon slags parlamentarisk majoritet som kan stödja policyinriktningen. Förenklat kan hävdas att Jusjtjenko valde bort det första alternativet och misslyckades med det andra.

Den högst personliga rivaliteten mellan de ledande politiska aktörerna i ukrainsk politik, inte sällan grundad i rädsla för att den politiske opponenter ska bli en potentiell presidentkandidat, har försvårat parlamentarisk stabilitet och partipolitisk programutveckling under hela den postsovjetiska perioden. Och denna slags söndra-och-härskat-taktik präglade också Jusjtjenkos presidentperiod – gentemot både Tymosjenko och Janukovyjtj (se ovan). I en kontext där partisystemet är svagt institutionaliserat och där politiken ofta tar sin form i en kamp mellan ett litet antal personer snarare än mellan partier och partipolitiska program, så är knappast semipresidentialism i någon av dess varianter särskilt lämplig för att effektivt motverka en utveckling mot auktoritärt styre.

I Ukraina finns en utbredd föreställning om att presidenten ska ha en stark ställning, vilket Kutjma, Tymosjenko, Jusjtjenko, Janukovyjtj, och senast också Porosjenko, från tid till annan utnyttjat för att markera inflytande och ytterligare förstärka presidentens ställning. Idén om att det behövs en stark ledare med



betydande makt har stöd av en betydande majoritet i opinionen i Ukraina (D'Anieri 2011: 40–41). Försvagningen av presidentmakten som följde på uppgörelsen efter den Orangea revolutionen 2004, hade ett relativt lågt stöd, även bland den politiska eliten, inklusive inom den orangea oppositionen.

Personfokuseringen i ukrainsk politik i kombination med perspektivet på presidentämbetet som den viktigaste positionen att erövra, förstärker presidentialiseringslogiken inom partierna. Partierna är i hög utsträckning fortfarande ledda av de individer som skapade dem och trots den positiva utvecklingen 2006–10, finns relativt få indikationer på att partiledningarna arbetar aktivt för att stärka intern partiorganisation och programutveckling (Protsyk 2011b: 97).

## Slutsatser

I den här artikeln har jag diskuterat i vilken utsträckning några av de huvudargument som har framförts i litteraturen kring riskerna med de två varianterna av semipresidentialism, är relevanta för att förstå de institutionella regimskiften som Ukraina genomgått sedan 1990-talet. Studien tog sin utgångspunkt i tre huvudpåståenden: 1) »Presidentbetonad semipresidentialism är mer problematisk för demokratiutveckling än premiärministerbetonad semipresidentialism»; 2) »Semipresidentialism i dess båda varianter har inbyggda risker för institutionell konflikt och i synnerhet för konflikt mellan president och premiärminister»; 3) »Semipresidentialism liksom presidentialism leder till att de politiska partierna blir »presidentialiserade», och detta gäller i högre grad den presidentbetonade varianten än den premiärministerbetonade motsvarigheten». Jag hävdar att samtliga tre påståenden har visst empiriskt stöd – i varierande grad – och även är relevanta för att förstå den institutionella problematik som präglat regimutvecklingen i Ukraina. Låt oss kort sammanfatta huvudpunkterna i det jag ser i det ukrainska fallet i förhållande till argumenten kring riskerna med semipresidentialism.

*Påstående 1.* Ingetdera av de två semipresidentiella systemen har ett riktigt starkt stöd i den akademiska litteraturen. Men det är framförallt den presidentbetonade varianten som explicit har ifrågasatts. Vissa tongivande forskare avråder helt från införandet av presidentbetonad semipresidentialism med hänvisning till de generellt dåliga demokrativärden som länder med detta system uppvisar. Detta gäller också de postsovjetiska länderna där den presidentbetonade varianten bara återfinns bland de fullt ut auktoritära regimerna – med Ukraina som enda undantag som snarare är att betrakta som en hybridregim mellan demokrati och auktoritärt styre. Regeringens klämda roll mellan parlament och president har i flera perioder skapat institutionella konflikter, och Kutjma utnyttjade detta, både till att gömma sig bakom sin premiärminister och i flera fall också avsätta densamme. I dessa avseenden var skiftet från presidentbetonad till premiärministerbetonad semipresidentialism, 2006–2010, 2014–, ett viktigt steg i demokratisk riktning genom att det förstärker parlamentets ställning på bekostnad av presidentens och på så sätt jämnar ut maktbalansen mellan de institutionella aktörerna. Och det är knappast tack vare den

presidentbetonade konstitutionen, utan snarare trots densamma, som Ukraina lyckats upprätthålla en viss nivå av pluralism och demokratisering.

*Påstående 2.* Pågående konflikter mellan president, premiärminister och parlament kännetecknade en stor del av Kutjmas period där politiska låsningar, regeringsavgångar och försenade eller helt uteblivna reformer blev konsekvens. Det senare präglade dock även den premiärministerbetonade perioden 2006–10, där intraexekutiva konflikter mellan president och premiärminister var både frekventa och problematiska. Konflikterna följer i sig den inbyggda institutionella logiken i semipresidentiella system där president och premiärminister måste samsas om det exekutiva ledarskapet, och där inflytande och formell makt över enskilda policyområden och sakfrågor varierar och delvis överlappar mellan de två. Konflikter och spänningar är en naturlig del av det politiska sammanhanget och behöver inte i sig utgöra hot mot stabilitet eller demokratiutveckling, snarare tvärtom. Det bör till och med ses som ett tecken på demokratins hälsa att konflikter fortgår löpande och öppet. Men i Ukrainas fall har konflikterna i många fall handlat om de grundläggande politiska spelreglerna och om personlig rivalitet och maktkamp, vilket resulterat i förtida regeringsavgångar, politiska låsningar och fördröjda reformer. Därtill har konflikterna mellan president, regering och parlament även varit en del av upptakten till de regimförändringar som skett, både den Orangea revolutionen 2004, och Majdanprotesterna 2013–2014.

*Påstående 3.* Den ojämna maktbalansen till presidentens fördel har varit till nackdel både för partiernas organisatoriska utveckling och för regeringens ställning. Kombinationen av en stark majoritetskomponent i valsystemet tillsammans med det presidentbetonade systemet, har inte främjat partiorganisering och partikollektiv, utan istället gett incitament för fortsatt personfokusering och individorientering. När detta system tydligt knyter regeringen till parlamentets förtroende och inte till presidentens, ger den premiärministerbetonade varianten bättre förutsättningar för bredare partipolitisk förankring av systemet. Fördelen med parlamentets förstärkta ställning för partiernas organisering och institutionella ställning visade sig också under den korta perioden med premiärministerbetonad semipresidentialism.

De politiska institutionerna i Ukraina är fortsatt svaga och de grundläggande spelreglerna med konstitution och valsystem har visat sig kunna ändras alltför snabbt i olika riktningar beroende på styrkeförhållanden och valresultat. Som Birch uttrycker det: »reforms have tended to follow rather than govern the *de facto* balance of power» (2008: 231). Regimförändringen efter Majdanprotesterna, från presidentbetonad till premiärministerbetonad semipresidentialism, har återigen minskat presidentens inflytande över det politiska systemet, vilket öppnar för en starkare parlamentarisk arena och en tydligare roll för de politiska partierna. Sammantaget utgör dessa förändringar grogrund för fortsatt demokratisk utveckling. Men alltjämt förefaller varje nytt presidentval innebära att inte bara presidentämbetet, utan hela regimriktningen ifråga om demokrati och diktatur ställs på sin spets. I skrivande stund utgör dock säkerhetsläget med Rysslands annektering av Krim och den väpnade konflikten mellan ryskstödda separatister och regeringen det alltigenom överskuggande hotet,

både mot regimens fortsatta riktning och kanske överlevnad. Men i ett strikt institutionellt perspektiv och i ljuset av demokratisering är den konstitutionella uppgörelsen från 2014 ändå positiv. Om vi ska döma av de senaste två decenniernas politiska utveckling i Ukraina är dock fler konstitutionella reformer att vänta.

## Om artikeln

Jag är tacksam till svenska Vetenskapsrådet för finansiellt stöd för projekt VR 2014-1260 inom vilket denna studie har genomförts, liksom till Nordisk Østforums anonyma granskare för goda synpunkter på manuskriptet.

## Referenser

- Birch, Sarah (2008) »Semi-Presidentialism in Ukraine» i Robert Elgie & Sophia Moestrup (red.) *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Cavatorta, Francesco & Robert Elgie (2010) »The Impact of Semi-Presidentialism on Governance in the Palestinian Authority». *Parliamentary Affairs* 16 (1): 22–40.
- D’Anieri, Paul (2011) »Structural Constraints in Ukrainian Politics». *East European Politics & Societies* 25 (1): 28–46.
- Ekman, Joakim, Jonas Linde & Thomas Sedelius (2014) *Demokratiseringsprocesser: Nya perspektiv och utmaningar*. Lund: Studentlitteratur.
- Elgie, Robert (2015) »Three Waves of Semi-Presidential Studies». *Democratization*. Elektronisk version innan tryck: <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2014.960853>.
- Elgie, Robert (2011) *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert (1999) »The Politics of Semi-Presidentialism» i Robert Elgie (red.) *Semi-Presidentialism in Europe*. New York: Oxford University Press (1–21).
- Elgie, Robert & Sophia Moestrup (red.) (2008) *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Elgie, Robert & Sophia Moestrup (red.) (2007) *Semi-Presidentialism outside Europe*. London: Routledge Press.
- Freedom in the World (2005–2010) *Freedom House*. [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org). Hämtad 13 januari 2015.
- Kitschelt, Herbert (1995) »Formation of Party Cleavages in Post-Communist Democracies». *Party Politics* 1 (4): 447–472 .
- Kitschelt, Herbert, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski & Gabor Toka (1999) *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation and Inter-Party Cooperation*. New York: Cambridge University Press.
- Lange, Nico (2011) »Local Elections in Ukraine: Yanukovich’s Consolidation of Power. Country Report». *Konrad Adenauer Stiftung*. [www.kas.de/ukraine](http://www.kas.de/ukraine). Hämtad 17 maj 2011.
- Levitsky, Steven & Lucan Way (2002) »The Rise of Competitive Authoritarianism». *Journal of Democracy* 13 (2): 51–65.
- Linz, Juan J. (1994) »Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?» i Juan J. Linz & A. Valenzuela (red.) *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America, Volume 2*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press (3–87).
- Linz, Juan J. (1990) »The Perils of Presidentialism». *Journal of Democracy* 1 (1): 51–69.
- Meleshevych, Alexandr (2012) »Problemy instytutsionalizatsiyi ta perspektyvy rozvytku partijnoyi systemy», kapitel i rapport: *Partijna systema suchasnoji Ukrajinji: evolutsiya, tendentsiyi ta perspektyvy rozvytku*, Kyiv, (46–64).
- National Institute for Strategic Studies (2013) »Report from the Regional Department in Kharkiv» [ukrainska]. <http://kh.niss.gov.ua/>. Hämtad 19 december 2013.
- O’Brien, Thomas (2010) »Problems of Political Transition in Ukraine: Leadership Failure and Democratic Consolidation». *Contemporary Politics* 16 (4): 355–367.
- Poguntke, Thomas & Paul Webb (2005) *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. New York: Oxford University Press.
- Protsyk, Oleh (2013) »Ukraine» i Sten Berglund, Joakim Ekman, Kevin Deegan-Krause & Terje Knutsen (red.) *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd (691–732).

- Protsyk, Oleh (2011a) »Semi-Presidentialism under Post-Communism« i Robert Elgie, Sophia Moestrup & Yun-San Wu (red.) *Semi-Presidentialism and Democracy*. New York: Palgrave (98–116).
- Protsyk, Oleh (2011b) *Extracted from Programmatic Parties: International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Rapport, International IDEA. [www.idea.int](http://www.idea.int). Hämtad 4 oktober 2013.
- Protsyk, Oleh & Andrew Wilson (2003) »Centre Party Politics in Russia and Ukraine: Patronage, Power and Virtuality«. *Party Politics* 9 (6): 703–727.
- Samuels, David J. & Matthew S. Shugart (2010) *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sedelius, Thomas (2015) »Party Presidentialization in Ukraine« i Gianluca Passarelli (red.) *The Presidentialization of Political Parties: Organizations, Institutions and Leaders*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sedelius, Thomas & Olga Mashtaler (2013) »Two Decades of Semi-Presidentialism: Issues of Intra-Executive Conflict in Central and Eastern Europe 1991–2011«. *East European Politics* 29 (2): 109–134.
- Sedelius, Thomas & Joakim Ekman (2010) »Intra-Executive Conflict and Cabinet Instability: Effects of Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe«. *Government and Opposition* 45 (4): 505–530.
- Shugart, Matthew S. (2005) »Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns«. *French Politics* 3 (3): 323–351.
- Shugart, Matthew S. & John M. Carey (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ukrainian Centre for Economic & Political Studies UCEPS (2010) *National Security and Defense* 116 (5). [www.uceps.org/eng/files/category\\_journal/NSD116\\_eng.pdf](http://www.uceps.org/eng/files/category_journal/NSD116_eng.pdf). Hämtad 19 december 2013.
- Wilson, Andrew (1999) »Ukraine« i Robert Elgie (red.) *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press (260–280).
- Wolczuk, Kataryna (2001) *The Moulding of Ukraine: The Constitutional Politics of State Formation*. Budapest: Central European University Press.