

ÚSTAVNÉ POSTAVENIE A SPÔSOB VOĽBY MAĎARSKÉHO PREZIDENTA REPUBLIKY

IVAN HALÁSZ*

Z pohľadu historického vývoja je funkcia prezidenta republiky v Maďarsku pomerne nová a možno povedať, že na dlhšie obdobie sa v krajine „zabývala“ len po roku 1989. Odvtedy totiž na čele krajiny stojí parlamentom volený prezident, hoci tu treba pripomenúť, že od októbra 1989 až do augusta 1990 išlo vlastne o dočasného prezidenta. Tento post zastával významný člen bývalej štátostrany, reformný komunista a predseda vtedajšieho Snemu Mátyás Szűrös. V jeho prípade išlo skutočne len o dočasné riešenie.

HISTORICKÉ KORENE PREZIDENTSKEJ FUNKCIE PRED ROKOM 1989

Prirodzene korene prezidentskej funkcie predsa len siahajú hlbšie do maďarskej histórie. Podobne ako väčšina krajín stredovekej Európy, aj Uhorsko bolo od svojho vzniku v ranom stredoveku kráľovstvom. Ako prvý uhorský panovník získal kráľovskú korunu od pápeža Štefan I. z rodu Árpádovcov, a to už v roku 1000. Tento panovník, ktorý bol neskôr vyhlásený za svätého, je dodnes v Maďarsku považovaný za zakladateľa štátu.

Multinacionálne Uhorsko bolo monarchiou vlastne až do svojho konca v roku 1918. Od roku 1526 sa však uhorský trón dedil v rodine Habsburgovcov. História pozná viacero uhorských stavovských povstaní, ale ani jedno z nich nemalo za cieľ likvidáciu monarchie ako inštitúcie. Maximálne sa chceli zbaviť Habsburgovcov a obnoviť plnú suverenitu Uhorska. Idea republiky bola najbližšia pravdepodobne uhorským jakobínom, ktorých sprisahanie z konca 18. storočia však vtedajšia moc prísne potrestala.¹ Vodcu sprisahania Ignáca Martinoviča a niekoľkých ďalších jakobínov dokonca popravili.

Počas revolúcie a boja za slobodu krajiny v rokoch 1848 až 1849 existovali už také radikálne politické skupiny, ktoré si prípadne želali republiku, ale hlavný prúd

* Autor pôsobí v Spoločenskovednom centru Maďarskej akadémie vied a na Fakulte verejnej správy Národnej univerzity pre verejnú službu.

¹ Bódi Csaba: A magyar köztársasági intézmény. RUBICONLINE 1997/8.

národných liberálov, ktorí stáli na čele celého procesu uvažoval skôr v dimenziách tradičnej uhorskej štátnosti postavenej na monarchistickom princípe. V roku 1849 síce vodca revolúcie a boja za slobodu Lajos Kossuth a národné zhromaždenie na krátky čas detronizovali habsburského panovníka, ale k deklarovanému nastoleniu republiky ešte nedošlo.² Po porážke povstania na uhorský trón znovu zasadol cisár František Jozef, ktorý v Uhorsku vládol ako uhorský kráľ.³

Po rozpade Rakúsko-Uhorskej Monarchie v roku 1918 zaniklo aj staré Uhorsko v jeho pôvodnej forme a vzniklo súčasné Maďarsko, ktoré sa však vo viacerých ohľadoch identifikovalo ako štát síce územne zmenšený, ale inak úplne totožný s bývalým Uhorskom. Maďarský jazyk vlastne na rozdiel od jazykov slovanských, medzi pojmami Uhorsko a Maďarsko ani nediferencuje. Používa jednoducho jediný termín: Magyarország.

Budapešť a vôbec celá krajina bola v rokoch 1918 a 1919 bola zmietaná revolúciami a kontrarevolúciou, ktorá sa nakoniec stala na dlhých 20 rokov aj víťazom vtedajších udalostí. Ešte v novembri 1918 bola vyhlásená Maďarská ľudová republika, na čele ktorej stál gróf Mihály Károlyi, jeden z vodcov predvojnovnej parlamentnej opozície, ktorý sa snažil profilovať ako moderný prozápadný občiansko-demokratický politik. Za ministerského predsedu ho pod vplyvom krízy spojenej s porážkou a rozpadom monarchie vymenoval ešte posledný uhorský kráľ – tj. Karol IV. – avšak legitimitu už čerpal skôr z revolučných udalostí. Zanedlho bol zvolený za prvého maďarského prezidenta.

Károlyiho občiansko-demokratický režim však v marci 1919 vystriedala bolševická Maďarská republika rád, ktorá potom existovala až do leta 1919. Vtedy došlo k pomerne krvavej kontrarevolúcii, z ktorej sa nakoniec zrodil režim admirála Miklósa Horthyho. Nový systém, ktorý sa otvorene hlásil ku kontrarevolúcii a reštaurácii starej štátnosti a pôvodných hodnôt, sa zároveň snažil profilovať ako pokračovateľ násilne prerušených národných ústavných tradícií. Obdobie od novembra 1918 až po pád bolševikov bolo vyhlásené za neplatné a nelegitímne.

Obnovený politický systém však nebol svojim obsahom a úplne ani formou totožný s režimom pred rokom 1918. Formálne bola síce znovu obnovená monarchia, avšak bez kráľa. Legitímnym panovníkom bol totiž naďalej Karol IV., avšak návrat Habsburgovcov si neželali jednak dohodové mocnosti, jendak ani noví susedia Maďarska, ktorí sa postupne spojili do tzv. Malej dohody. Staronová maďarská politická elita sa dlho nevedela dohodnúť na otázke dynastie a rozdelila sa na dva hlavné tábory: na legitimistov, ktorí podporovali habsburské nároky na trón, a na stúpencov slobodnej voľby nového (tzv. národného maďarského) kráľa. Najväčšiu šancu stať sa slobodne zvoleným národným kráľom mal admirál Horthy, nakoniec sa však situácia vyriešila tak, že formálne až do roku 1945 zostalo v Maďarsku zachované kráľovstvo, na čele ktorého však ako silná a a autoritatívna hlava štátu stál správca alebo regent krajiny. Tým sa stal admirál Horthy, ktorý inak v mladosti slúžil ako adjutant jeho cisárskej a kráľovskej výsosti Františka Jozefa I.

Toto riešenie sa pôvodne po formálnej stránke považovalo za dočasné, ale prežilo skoro jedno štvrtstoročie. Základným dokumentom nového ústavného zriadenia bol

² Tamže.

³ Mezey, Barna: Az első magyar köztársaság, 1849 republikája. In: Köztársaság a modern kori történelem fényében. Tanulmányok. Red. Feitl, István. Napvilág Kiadó, Budapest, 2007. s. 181–192.

zákon číslo I. z roku 1920 o dočasnom usporiadaní hlavnej moci v štáte. Hoci mal v rámci mocenského systému Horthy silné postavenie, vláda bola predsa len zodpovedná predovšetkým parlamentu. Základy parlamentarizmu teda zostali zachované, čo zodpovedalo aj dovtedajším verejnoprávnym tradíciám. Myšlienka, aby sa Horthy predsa len stal voleným národným kráľom postupne ustúpila do pozadia. Toto riešenie totiž nenašlo dostatok podporovateľov ani medzi tradičnými oporami vtedajšieho režimu. Predstava protestanta Horthyho na kráľovskom tróne krajiny, ktorá sa stále považovala za *Regnum Marianum* bola napríklad ťažko predstaviteľná pre katolícku cirkev a vysokú aristokraciu. Legitimistickí (tj. prohabsburskí) magnáti zostali v duchu naďalej verní bývalému cisárovi a kráľovi Karolovi, a len ťažko si vedeli predstaviť nad sebou admirála pochádzajúceho zo strednej šľachty. Napriek odporu legitimistov sa však Horthy viac-menej úspešne pokúsil o postupné formálne zabezpečenie pozície hlavy štátu pre svojho syna Istvána, ktorý však ako letec zomrel počas druhej svetovej vojny.

Túto vojnu prežil síce druhý Horthyho syn, ako aj samotný Horthy, ale pre totálnu porážku a rozpad základných štruktúr štátu po roku 1945 nemohla byť vôbec reč o reštaurácii režimu admirála Horthyho, ktorý bol inak tradične známy svojim antiboľševickým postojom. Inak už koncom tragického roku 1944 došlo k prerušeniu maďarskej (konzervatívne chápanej) ústavnej tradície a to pod tlakom Nemecka – v októbri 1944 totižto s pomocou nacistou prevzala moc krajine-pravicová Strana šípových krížov (tzv. nyilasi), ktorej vodca Ferenc Szállási sa vyhlásil za vodcu národa (nemzetvezető). Na východe krajiny však vtedy už boli sovietske vojská, ktoré nakoniec Nemcov a ich spojencov vyhnali a potom na ďalších 40 rokov zostali v krajine.

Koncom roku 1944 došlo k zvolaniu Dočasného národného zhromaždenia, ktoré sa snažilo medzi iným aj o nastolenie demokratického režimu. Novozvolené riadne Národné zhromaždenie potom prijalo zákon číslo I. z roku 1946, ktorý Maďarsko vyhlásil za republiku.⁴ Nakoľko v roku 1918 bola vyhlásená ľudová republika, ktorú vystriedala republika rád, išlo tu vlastne o prvú formálnu republiku v maďarských dejinách. Na čele Maďarskej republiky stál od roku 1946 ako hlava štátu parlamentom zvolený prezident s pomerne obmedzenými právomocami. V tomto období bol prezidentom republiky Zoltán Tildy. Károlyi síce ešte žil, ale šancu stať sa znovu prezidentom už nemal. Z emigranta sa stal maďarským vyslancom v Paríži, aby sa potom znovu stal emigrantom – avšak už nie kvoli Horhymu, ale skôr pre komunistov.

V roku 1949 sa ukončil postupný prechod ku komunistickej diktatúre. Toto symbolizovalo aj prijatie novej (v maďarskej histórii vlastne prvej písanej a chartálnej) ústavy – tj. zákona číslo XX. z roku 1949. Nová ústava, vytvorená pod kuratelou komunistickej štátostrany zaviedla v Maďarsku inštitút kolektívnej hlavy štátu. V tom období toto bolo typické riešenie v rámci socialistického tábora. Kolektívnu hlavu krajiny reprezentovala až do jesene 1989 Prezidentská rada Maďarskej ľudovej republiky.⁵ János Kádár, dlhoročná vedúca osobnosť vtedajšieho režimu, v tomto orgáne nezastával nijakú funkciu.

⁴ Ruszoly, József: „A Magyar Köztársaság Alkotmánya“. Történelmi alkotmányunk és az 1946. évi I. törvényi Magyarország államformájáról. In: Köztársaság a modern kori történelem fényében. Tanulmányok. Red. Feitl, István. Napvilág Kiadó, Budapest, 2007. s. 324–342.

⁵ Po maďarsky: Népköztársaság Elnöki Tanácsa.

PREZIDENT REPUBLIKY V ÚSTAVNOM ZRIADENÍ ROKOV 1989 AŽ 2011

Situácia sa zmenila po úspešných rokovaníach predstaviteľov štátostrany a formujúcej sa opozície za okrúhlym stolom koncom leta 1989. 23. októbra 1989 z balkóna parlamentu vtedajšia dočasná hlava štátu, v úvode už spomínaný Mátyás Szűrös z rozhodnutia zákonodarného zboru namiesto ľudovej republiky vyhlásil Maďarsko znovu za republiku bez prívlastkou. Kádár bol vtedy už po smrti – zomrel ešte v lete 1989. V politickej publicistike sa táto republika trochu nepresne označuje ako tretia republika. Maďarskou „prvou“ republikou bolo niekoľkomesačné obdobie vlády grófa Mihálya Károlyiho koncom roku 1918 a začiatkom roku 1919. Problém spočíva v tom, že napriek svojmu obsahu sa tento režim definoval ako „ľudová republika“. Obsahovo však išlo skôr o občiansko-demokratickú republiku, preto sa v publicistike zabúda ne prívlastok „ľudová“. Obdobie prechodných rokov 1946 až 1949 sa zase v Maďarsku považuje za „druhú republiku“.

Práve otázka postavenia a voľby hlavy štátu spôsobila v období pokojného prechodu z diktatúry jednej strany do pluralitnej demokracie veľa sporov a problémov. Toto obdobie postupného a vyrokovaného prechodu, resp. prerodu v rokoch 1989 až 1990 sa v Maďarsku neutrálne nazýva zmenou systému. Spory ohľadne voľby prezidenta sa prejavili už počas rokovaní za okrúhlym stolom. Maďarská socialistická robotnícka strana totiž súhlasila so zrušením Prezidentskej rady a dočasným prenosom kompetencií budúceho prezidenta republiky na predsedu parlamentu, avšak jednoznačne žiadala, aby nového prezidenta republiky zvolili občania priamo a to ešte pred prvými slobodnými parlamentnými voľbami. Veľmi pravdepodobne totiž chceli dosiahnuť to, aby sa prvým prezidentom stal ich človek. Štátny minister Imre Pozsgay, predstaviteľ reformného krídla štátostrany mal vďaka svojej spoločenskej popularite skutočne šancu získať tento post. Jeho stranícki kolegovia dúfali, že po veľmi pravdepodobnej porážke transformujúcich sa postkomunistov v nadchádzajúcich parlamentných voľbách bude práve Pozsgay garantovať pokojný priebeh zmeny systému a dodržiavanie dohôd, vyjednaných za okrúhlym stolom.⁶

Avšak časť opozície chcela práve tomuto zabrániť. Preto nepodpísala dohody za okrúhlym stolom,⁷ ale ani ich nevetovala. Obsah týchto dohôd transformoval do konkrétnych právnych noriem parlament v októbri 1989, keď prijal celý balík tzv. organických zákonov, ktoré po právnej stránke umožnilo postupný prerod diktatúry na demokraciu. Parlament rozhodol, že nového prezidenta bude v záujme uchovania spoločensko-politickej stability a určitej kontinuity voliť priamo ľud, ale len raz, lebo nasledujúcu hlavu štátu už môže zvoliť parlament. K priamym voľbám malo dôjsť v januári 1990. Avšak opoziční slobodní demokrati začali ešte v septembri 1989 zbierať podpisy s cieľom dosiahnuť vypísanie referenda o tých otázkach, v ktorých sa za národným okrúhlym stolom nedosiahol kompromis. To sa týkalo jednoznačne aj času a spôsobu voľby prezidenta. Slobodní demokrati, reprezentujúci liberálny prúd vtedajšej

⁶ O tomto pozri podrobnejšie: Államfőválasztás – Az elnökválasztási szisztéma kialakulása Magyarországon a rendszerváltozás idején. Háttér. MTI, 28. 06. 2010. www.jogiforum.hu.

⁷ K podpisu došlo 18. septembra 1989. Samotné rokovania sa inak začali ešte 13. júna 1989.

maďarskej politiky, spolu s antikomunistickými liberálnymi mladými demokratmi zo strany FIDESZ, „nekomunistickými“ sociálnymi demokratmi a konzervatívne-národnými maľoroľníkmi nakoniec dosiahli vypísanie referenda, ku ktorému došlo 26. novembra 1989. Voliči sa v referende veľmi tesnou väčšinou,⁸ ale nakoniec predsa len priklonili na stranu opozície a rozhodnutie parlamentu o vypísaní priamej voľby prezidenta bolo zrušené.

Parlament pred prvými slobodnými voľbami v apríli 1990 už nezvolil nového prezidenta. Neskončili sa ale vnútropolitické spory okolo voľby prezidenta. Dvaja poslanci z juhu Maďarska – Zoltán Király a Ernő Raffay – totiž navrhli, aby parlament zmenil ústavu v tom zmysle, že prezidenta republiky bude aj v budúcnosti voliť priamo ľud a to na 4 roky. Navrhovatelia argumentovali tým, že referendum rozhodlo predovšetkým o časovaní voľby prezidenta a nezakázalo zmeniť ústavu v zmysle trvalého zavedenia priamej voľby prezidenta. V tomto ich podporil aj nový ústavný súd, ktorý rozhodol, že výsledok ľudového hlasovania neznamená zákaz zavedenia inej formy voľby prezidenta. Parlament 1. marca 1989 zmenil text ústavy a deklaroval, že prezidenta republiky volia občania ľudovým hlasovaním na obdobie 4 rokov.⁹

Po aprílových parlamentných voľbách však došlo k ďalšiemu zvratu. Dve najväčšie strany parlamentu – vládne Maďarské demokratické fórum (MDF) a opozičný Zväz slobodných demokratov (SZDSZ)¹⁰ – sa dohodli na novej zmene ústavy. Ešte koncom apríla uzavreli pakt, v zmysle ktorého mal parlament bezodkladne zvoliť nového prezidenta. Dovtedy mal jeho kompetencie vykonávať predseda parlamentu, ktorým sa stal ich spoločný kandidát, predseda Zväzu spisovateľov, člen vedenia strany SZDSZ a dlhoročný politický väzeň po roku 1956 Árpád Göncz.¹¹ Göncz post predsedu parlamentu a tým aj zastupujúceho prezidenta zaujal 2. mája 1990.

Boj o spôsob voľby prezidenta však pokračoval ďalej. Tandem MDF a SZDSZ spoločnými silami prijal 19. marca 1990 novelu ústavy, v zmysle ktorej bude prezidenta republiky na 5 rokov voliť vždy parlament. Väčšina a jej rečníci vychádzali z toho, že maďarskej ústavnoprávnej tradícii je bližší model, v ktorom hrá dominantnú úlohu silný premiér, ktorý je priamo zodpovedný parlamentu so širokými právomocami. Okrem toho aj zákon číslo I. z roku 1946 o vyhlásení Maďarskej republiky, ktorý zároveň vo viacerých aspektoch suploval aj tzv. malú provizórnu ústavu, zaviedol parlamentnú voľbu slabšieho prezidenta. Protivníci priamej voľby pod vedením už spomínaného poslanca Zoltána Királyja sa však stále ešte nevzdali a pozbierali potrebný počet podpisov potrebných pre vypísanie referenda o zavedení priamej voľby prezidenta. Parlament ho aj vypísal, ale nakoľko k hlasovaniu došlo v strede leta (29. júla 1990), zúčastnilo sa ho len 14 % oprávnených voličov. 86 % z nich hlasovalo síce za priamu voľbu, ale to nestačilo – pre platnosť referenda bola vtedy potrebná aspoň 50 % účasť. Parlament nakoniec za prvého postranzičného maďarského prezidenta veľkou väčšinou hlasov zvolil 3. augusta 1990 už spomínaného Árpáda Göncza, ktorý sa potom stal jedným

⁸ Za opozičný návrh hlasovalo 50,07 % proti 49,93 % zúčastnených voličov. To znamená, že o spôsobe voľby prezidenta sa rozhodlo väčšinou 6101 hlasov.

⁹ Tamže.

¹⁰ V prípade MDF išlo skôr o národno-konzervatívnu stranu, SZDSZ reprezentoval liberálov.

¹¹ Árpád Göncz bol pôvodným vzdelaním právnik, ale od 60. rokov 20. storočia sa živil skôr ako prekladateľ a spisovateľ.

z najpopulárnejších prezidentov. Túto funkciu zastával až do roku 2000 – to znamená, že vlasti slúžil po dva prezidentské volebné obdobia. Bývalý prezident prednedávnom oslávil 90. výročie svojho narodenia.

Po roku 1990 došlo síce ešte k niekoľkým iniciatívam pozbierať podpisy pre nové referendum o priamej voľbe prezidenta, ale osud týchto pokusov nakoniec spečatilo rozhodnutie ústavného súdu z roku 1993, podľa ktorého zmena ústavy patrí výlučne do kompetencie parlamentu – čiže o záväznej zmene ústavy nie je možné konať referendum. Dodatočne možno schváliť novelu ústavy v referende, ale to nie je povinnosť, len možnosť, ktorá závisí od vôle parlamentu.¹²

Priamej voľbe prezidenta boli najviac otvorení po roku 1990 opoziční socialisti a do roku 1994 provládni maľoroľníci. Otázka priamej voľby prezidenta sa znovu dostala na program dňa počas prípravy novej ústavy, ktorú chcela prijať socialisticko-liberálna vláda Gyulu Horna v období rokov 1994 až 1998. Socialisti by si vedeli predstaviť zavedenie priamej voľby, ale nebola to pre nich až tak kardinálna otázka. Liberáli však priamu voľbu radikálne odmietali, podobne ako strana FIDESZ, ktorá práve vtedy realizovala svoj prechod z liberálneho do konzervatívneho tábora. Nakoniec sa priama voľba do prijatej koncepcie nedostala. Pravda, pre určité socialistické samoobmedzenie, ako aj vnútrokoaličné spory nová ústava nebola prijatá.

Aj neskôr vždy existovali politické sily, ktoré občas nadniesli výhody priamej voľby prezidenta. Argumentovali hlavne tým, že v Maďarsku nemá parlament skutočnú protívahu, možno s výnimkou ústavného súdu, ale aj to skôr len do roku 2011. Okrem toho zloženie tohto orgánu úplne závisí od výlučnej vôle parlamentu. Tejto myšlienke sa nebránil ani socialistický premiér Péter Meggyessy v roku 2004. Vždy ju však odmietali strany FIDESZ, SZDSZ a viac-menej aj MDF – teda bývalí účastníci okrúhleho stola.¹³

Doteraz sa v Maďarsku vystriedali 4 prezidenti republiky: už spomínaný Árpád Göncz (1990–2000), ktorý ako jediný zastával tento post po dva volebné obdobia, potom Ferenc Mádl (2000–2005), bývalý minister tranzickej vlády Józsefa Antalla, jeho vystriedal László Sólyom (2005–2010), bývalý prvý predseda ústavného súdu a nakoniec tento post obsadil súčasný prezident, bývalý olympionika dlhoročný predseda Maďarského olympijského výboru Pál Schmitt. Všetci spomínaní prezidenti mali a majú právnické vzdelanie, dvaja z nich dokonca boli profesormi práva – Mádl a Sólyom.

Navzájom sa líšili predovšetkým mierou svojho aktivizmu. Maďarské ústavné zriadenie, ktoré sa sformovalo v roku 1989 neposkytovalo síce veľký manévrovací priestor pre prezidentov, ale veľa záviselo aj od ich politickej pozície a osobnostných dispozícií. Asi najpopulárnejším a najľudovejším prezidentom bol určite Árpád Göncz, ktorý sa však dostal do ťažkých konfliktov s vládou – hlavne v otázke médií. Pasívnejší bol profesor Mádl, ktorý menej vystupoval na verejnosti, na druhej strane vo viacerých dôležitých otázkach podal úspešné podanie na ústavný súd. Svoje právomoci a manévrovací priestor sa maximálne pokúsil využiť László Sólyom, jeden z autorov ústavného textu z roku 1989. Nikdy neprekročil hranice ústavnosti, ale ako pôvodný kandidát

¹² Tamže.

¹³ Inak o ústavnoprávnom postavení prezidenta v tomto období pozri podrobnejšie: Halász, Ivan – Poplawska, Ewa: Prawo wyborcze na urząd prezydenta na Węgrzech. In: Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich. Red. Grabowska, Sabina – Grabowski, Radosław. Oficyna. Wolters Kluwer business, Warszawa, 2007. s. 282–292.

občianskych združení a civilných osobností, nakoniec však zvolený konzervatívnou väčšinou sa pokúsil trochu zmenšiť vplyv straníckych centrál na vymenovanie všetkých hodnostárov štátu. Namiesto toho sa na každý vysoký post pokúšal nájsť odborne zdatných a relatívne nezávislých odborníkov. Niekedy sa mu ich podarilo presadiť, inokedy nie. Súčasný prezident Pál Schmitt sa naopak skôr samodefinuje ako orgán, ktorý by chcel napomôcť parlamentnej väčšine, ktorá ho zvolila. Chce byť totiž skôr rovnováhou, než protiváhou tejto väčšiny.¹⁴

VOĽBY V ROKU 2010 A PRIJATIE ZÁKLADNÉHO ZÁKONA MAĎARSKA V ROKU 2011 Z PERSPEKTÍVY VOĽBY HLAVY ŠTÁTU

Socialisticko-liberálna koalícia vládla v krajine od roku 2002 do jari 2010. Počas svojej vlády sa obe strany mimoriadne opotrebovali a stratili aj zvyšky svojej predchádzajúcej popularity. Jednak z tohto dôvodu, jednak pre zvláštnosti maďarského volebného systému dovtedajšia opozičná strana FIDESZ a jej kresťansko-demokratickí spojenci nakoniec vo voľbách v apríli 2010 získali dvojtretinovú väčšinu v parlamente, ktorá im umožnila v roku 2011 prijať nový základný zákon štátu.¹⁵

Počas predvolebnej kampane sa však o novej ústave veľa nehovorilo. Strana FIDESZ, ktorá mala skoro isté víťazstvo, nemala záujem konkretizovať svoje povolebné plány. O možnosti novej ústavy hovorili hlavne oponenti FIDESZ-u, ktorí sa obávali hlavne toho, že nový pravicový premiér Viktor Orbán využije svoje historické víťazstvo a zmení celý politický systém – tj. postupne zmení kombináciu silného premiéra a silného parlamentu na otvorený prezidentský systém. K tomu však nedošlo. Jednak FIDESZ nikdy nehovoril o pláne prechodu na systém silného prezidenta, jednak to premiér Orbán v podstate ani nepotreboval.

V maďarskej politike a verejnom práve hrá jednoznačne dominantnú úlohu parlament. Doterajší kombinovaný volebný systém dodatočne ešte viac honorujúci víťaza volieb pritom umožňoval, aby vždy vznikla stabilná vládna koalícia. Za posledných 20 rokov došlo viackrát k predčasnej zmene premiéra, ale nikdy nie z vôle opozície. Zmena sa vždy udiala v rámci vládnej koalície. Pokiaľ má premiér za sebou veľkú a disciplinovanú frakciu – a takou frakciou strany FIDESZ bezosporu je – tak má v rukách skoro všetky dôležité mocenské páky v štáte. Nakoľko parlament volí aj prezidenta republiky a potom na jeho návrh väčšinu dôležitých hodnostárov štátu (okrem ústavných sudcov), tak má dvojtretinová parlamentná väčšina skoro neobmedzené možnosti. Jedinú skutočnú protiváhu silného parlamentu v rukách silného premiéra doteraz predstavoval len ústavný súd, avšak jeho kompetencie a rola sa však za posledný rok značne zmenšili. Otázne je, ako dokáže pomerne značnú koncentráciu moci v rukách vedenia dvojtretinovej parlamentnej väčšiny obmedziť alebo aspoň kontrolovať vnútrostranícka demokracia alebo určitý nepísaný spoločensko-politický úzus.

¹⁴ Franczel, Richárd: Alkotmányozás és államfő. www.meltanyossag.hu.

¹⁵ O tomto procese pozri: Halász, Ivan: Zrod a charakteristika nového Základného zákona Maďarska. *Právnik*, 2011, Vol. 150., No. 8. s. 751–783.

Podstatné je, že za daných mocenských pomerov premiér Orbán vlastne napriek všetkým opozičným a publicistickým podozreniam prezidentský systém ani nepotrebuje. Preto sa počas prípravy nového základného zákona o tejto eventualite ani veľa nediskutovalo. Pomerne skoro vysvitlo, že na úprave voľby prezidenta a na rozsahu jeho kompetencií ústavodarná väčšina nechce toho až tak veľa zmeniť. Chvíľu sa uvažovalo o tom, že by prezident mal dostať väčšie právomoci pri rozpustení parlamentu v prípade bližšie nešpecifikovanej ústavnej krízy alebo v prípade radikálnej krízy dôvery obyvateľstva voči inštitúciám štátu,¹⁶ nakoniec však túto myšlienku zavrhl samotní tvorcovia ústavy z vládneho tábora. A to napriek tomu, že ako možnosť sa objavila dokonca aj v prvej koncepcii novej ústavy, ktorú vypracovala komisia parlamentu pod vedením kresťanského demokrata, profesora László Salamona. Takýto nástroj by totiž veľmi rozšíril možnosť prezidenta zasahovať priamo do politiky.¹⁷ Právomoc rozpustiť parlament na základe takto vágne formulovanej možnosti by skutočne mohla znamenať určitý posun smerom k poloprezidentskej forme vlády.

Poloprezidentskú formu vlády pritom hlavní autori ústavy z vládneho tábora – tj. József Szájer a Gergely Gulyás – pracujúci v zohratom tandeme považovali za ešte horšiu, než prechod na pozíciu prezidentského systému, hoci ani ten si neželali. Poloprezidentská forma vlády sa im zdala nevhodná jednak z pohľadu maďarských ústavnoprávnych tradícií, jednak z pohľadu tej politickej kultúry a mentality, ktorá sa v krajine sformovala za posledných 20 rokov. Mohla by totiž viesť k permanentným krízam a neschopnosti niečo zmeniť.¹⁸

Inak celkovo možno konštatovať, že nová ústava sa najmenej dotkla práve otázky organizácie štátnej moci. Jej základné rozdelenie zostalo zachované, hoci sa zmenili mandáty jednotlivých dôležitých činiteľov štátu, systém ombudsmanov a čiastočne aj organizácia súdnej moci. Najväčšiu zmenu v tejto oblasti znamená asi vytvorenie Rozpočtovej rady s právom vetovať parlamentom prijatý rozpočet a okresanie niektorých právomocí ústavného súdu.

Pozícia prezidenta zostala v zásade zachovaná vo svojej pôvodnej forme. Asi najvýraznejšou kompetenčnou zmenou je to, že teraz má prezident republiky právo rozpustiť parlament aj vtedy, pokiaľ tento orgán do konca marca rozpočtového roku neprijme štátny rozpočet. Väčšina ostatných ustanovení, ktoré sa vzťahujú na prezidenta skôr len dogmaticky alebo technicky spresňuje jeho postavenie a právomoci. Doteraz napríklad ústava hovorila o tom, že prezident môže iniciovať referendum, nová úprava už hovorí len o celoštátnom ľudovom hlasovaní. Ani k vymenovaniu predsedu Maďarskej akadémie vied, ktorého volí valné zhromaždenie akademikov už prezident nepotrebuje ministerskú kontrasignáciu.¹⁹

¹⁶ Tu sa väčšinou ako príklad uvádza známa maďarská politická a spoločenská kríza z jesene 2006, ktorá vypukla po tom, ako vtedajší premiér Ferenc Gyurcsány v jednom prejave priznal, že v záujme vyhratia volieb on a jeho vláda „večer, v noci, aj počas dňa“ klamala.

¹⁷ O tomto pozri knihu rozhovorov s dvoma najdôležitejšími autormi Základného zákona Maďarska – europoslancom Józsefom Szájerom a poslancom Gergelyom Gulyásom. Ablonczy, Bálint: *Az Alkotmány nyomaiban. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergelyvel*. Elektromédia, 2011. s. 128.

¹⁸ Tamže, s. 12–126.

¹⁹ Jakab, András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG/ORAC, Budapest, 2011, s. 248.

Základný zákon Maďarska viac-menej zachoval aj doterajší spôsob voľby prezidenta, ktorý upravuje v článku 10. a 11. Prezidenta podobne ako doteraz volí parlament²⁰ na 5 rokov. Znovu je ho možné zvoliť len raz. Zmenili sa však podmienky volebného práva. Doteraz mohol byť za prezidenta zvolený len maďarský občan starší ako 35 rokov, disponujúci volebným právom. Posledná podmienka už v novej úprave nefiguruje. Pravdepodobne takúto úpravu prijal parlament s ohľadom na občanov žijúcich trvale v zahraničí, ktorí v zmysle úpravy z roku 1989 nemali v krajine volebné právo. Základný zákon v apríli 2011 síce deklaroval, že volebné právo sa viaže len na vek, svojprávnosť a občianstvo, ale pre istotu ponechal otvorenú možnosť, v zmysle ktorej organický zákon môže obmedziť volebné právo alebo aspoň jeho plnosť v prípade občanov bez pobytu v Maďarsku. To isté sa vzťahuje aj na podmienky pasívneho volebného práva. Nový zákon o voľbách poslancov parlamentu z 23. decembra 2011 využil toto oprávnenie na to, že občania bez adresy v Maďarsku získali len možnosť voliť celoštátne stranické listiny, ale nie individuálnych kandidátov na poslancov. Na rozdiel od občanov s pobytom v krajine, ktorí majú dva volebné hlasy, takto vlastne dostali len „polovičné“ volebné právo. V prípade pasívneho volebného práva však spomínaný organický zákon nijaké zvláštne obmedzenia nezaviedol. To znamená, že kandidátom na prezidenta republiky môže byť v súčasnosti aj maďarský občan s pobytom v cudzine.

Ďalšou zmenou je to, že doteraz muselo kandidáta na prezidenta vždy navrhnuť 50 poslancov. Teraz sa to zmenilo – navrhnuť ho musí aspoň jedna pätina všetkých poslancov. Zatiaľ má ešte parlament 386 členov, ale po najbližších voľbách sa ich počet zredukuje približne na 200. To znamená, že pri najbližšej nominácii bude potrebný počet približne 40 poslancov. Prezidenta je potrebné zvoliť najmenej 30, najviac však 60 dní pred tým, ako skončí mandát predchádzajúceho prezidenta. Doteraz ústava stanovila len jednu lehotu – voľbu minimálne 30 dní pred koncom mandátu. Veľmi dôležitou zmenou je to, že nová úprava zredukovala počet kôl v rámci jednej voľby z troch na dve.

Ostatné paragrafy (12., 13. a 14.) už hovoria skôr o kompetenciách, zodpovednosti a odvolaní prezidenta, nie o jeho voľbe. Pokiaľ prezident nedokáže vykonávať svoje právomoci po viac než 90 dní, alebo došlo k stavu nezlučiteľnosti jeho funkcie, resp. už nezodpovedá kritériám potrebným pre svoje zvolenie, tak o tomto fakte hlasuje parlament dvojtretinovou väčšinou prítomných poslancov. Hlasovanie nemusí byť tajné. Súhlas parlamentu nebude potrebný v prípade, keď sa prezident dobrovoľne vzdá svojej funkcie. Zjednodušili sa aj podmienky vzatia prezidenta na zodpovednosť. Odoteraz ústavný súd môže síce prezidenta v predpísaných prípadoch zbaviť funkcie, ale nestanoví mu trest. Nejde totiž o taký súdny orgán, kde sa uplatňujú trestnoprávne garancie. Takže v budúcnosti bude takýto proces pravdepodobne rozdelený medzi ústavný a všeobecný súd.²¹

Prezidenta v prípade dočasných prekážok pri výkone funkcie zastupuje predseda parlamentu. O stave dočasnej prekážky pri výkone funkcie rozhoduje na návrh prezidenta, vlády alebo hociktorého poslanca parlament. Predseda parlamentu však počas zastupovania prezidenta nemôže vykonávať svoj poslanecký mandát a namiesto neho jeho pôvodnú funkciu vykonáva ním poverený podpredseda parlamentu. Na rozdiel od

²⁰ Oficiálny názov parlamentu je Snem.

²¹ Jakab, András: cit. op. s. 252.

predchádzajúcej úpravy kompetencie zastupujúceho prezidenta-predseda parlamentu nie sú nijako obmedzené. Podľa ústavného právnika Andrása Jakaba je to oprávnené, lebo obmedzenie právomocí v oblasti udelenia milosti by nebolo spravodlivé voči zainteresovaným, obmedzenie možnosti rozpustiť parlament by zase mohlo eventuálne ďalej komplikovať krízové situácie.²² V iných ustanoveniach nová úprava precizuje a spresňuje niektoré procesné podmienky a technické podrobnosti.

Záverom možno konštatovať, že napriek určitým predchádzajúcim obavám opozície sa postavenie a spôsob voľby prezidenta republiky v Maďarsku zásadne nezmenili. To má svoje výhody z hľadiska fungovania systému, ale berúc do úvahy jednoznačnú dominanciu parlamentu, resp. premiéra v ňom, ako aj systém rozdelenia moci v krajine, prípadne systém brzd a protiváh, môže to mať i svoje nevýhody. Prezident so slabými právomocami, ale silnou legitimitou zabezpečenou priamou voľbou by mohol byť možno aktívnejším garantom fungovania celého ústavného a politického systému. Z druhej strany by však mohol pôsobiť niekedy aj negatívne. Všetko to čiastočne závisí aj od politickej kultúry danej spoločnosti, ako aj dominantnej mentality politickej triedy. Prirodzene podceňiť nemožno ani úlohu precíznej a presnej úpravy daného inštitútu. Z hľadiska ústavnoprávnej vedy je podstatná práve tá posledne menovaná.

Summary

After the general introduction the first part of the article is dealing with the short history of the president in Hungary. Institution of the Hungarian president does not have very long history, because between the two world war Hungary was kingdom without king. More important was the period after the second world war. Parliament declared the Republic of Hungary in 1946. Republic had president elected by Parliament with very limited competencies. During the period of communist dictatorship Hungary has collective head of state. The institution of president has reestablished only after the change of the system in 1989.

Very interesting is the history of president institution after 1989. Namely the form of election was very sensitive question. The communist power, including the reform-communist wing preferred the direct election of president, because they hoped in the victory of their candidate. The liberal opposition preferred the indirect election of president after the first free parliamentary elections in 1990. The democratic Hungarian Constitution was changed several times in this short period. Finally Árpád Göncz, the first posttransitional Hungarian president was elected by Parliament in August 1990 – after the free parliamentary elections.

Hungarian president has very limited competencies. Most active president was Prof. László Sólyom between 2005 and 2010. Question of the direct election of president is relatively frequent problem in the constitutional literature, but the big parties in the last two decades did not prefer this model. During the preparation of the Hungarian Fundamental Law A.D. 2011 the main governing party – FIDESZ – did not support the direct election of president. President has several new competencies now, but the general position of the president did not change.

Key words: constitution, president of republic, election, fundamental law, change of system, parliament, competencies, collective head of state

Klíčová slova: ústava, prezident republiky, voľby, základný zákon, zmena systému, parlament, pôsobnosť, kolektívna hlava štátu

²² Tamže s. 253.