

*Witold Brodziński\**

**PARLAMENTARNY SYSTEM RZĄDÓW NA WĘGRZECH  
W USTAWIE XXXI Z 18 PAŹDZIERNIKA 1989 ROKU  
O ZMIANIE KONSTYTUCJI**

**1. WSTĘP**

Węgry, podobnie jak inne postkomunistyczne kraje Europy Środkowo-wschodniej, po zmianie ustroju w 1989 r. jako model ustrojowy obrały sobie demokracje zachodnie. Przeniesiono na rodzimy grunt sprawdzone na Zachodzie „podstawowe instytucje demokratyczne, począwszy od praw człowieka, aż po Trybunał Konstytucyjny”<sup>1</sup>. W ramach zmiany ustroju państwa ukształtowała się na Węgrzech w latach 1989–1990 nowa struktura naczelnych organów władzy publicznej. Przestała istnieć, zastępująca parlament między jego sesjami oraz wykonująca zadania głowy państwa, kolegialna Rada Prezydialna. W październiku 1989 r. Węgry stały się republiką parlamentarną z prezydentem na czele. W miejsce Rady Ministrów wstąpił rząd, na czele którego stoi premier. W pracach rządu, oprócz ministrów kierujących ministerstwami, uczestniczą również ministrowie bez teki. Wykształcił się nowy, dostosowany do wymogów rządów koalicyjnych, system funkcji sekretarza stanu. Parlamentarny system rządów na Węgrzech ukształtował się w następstwie porozumień politycznych w okresie 1989–1990. W trakcie tzw. rewolucji negocjowanej we wrześniu 1989 r. uczestnicy obrad tzw. trójkątnego stołu (rząd, „satelici” rządu i opozycja antykomunistyczna) osiągnęli porozumienie polityczne w kwestiach zniesienia Rady Prezydialnej i przywrócenia urzędu Prezydenta Republiki. Tryb oraz termin pierwszej elekcji głowy państwa wywoływały jednak dość poważne spory. Partia komunistyczna opowiedziała się za tym, by pierwsza, pod rządami znowelizowanej ustawy zasadniczej, elekcja prezydenta odbyła się w wyborach

---

\* Dr, starszy wykładowca w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego Porównawczego Katedry Prawa Konstytucyjnego UŁ.

<sup>1</sup> T. F r i c z, *Demokratyzacja, system partyjny i wyborczy na Węgrzech*, [w:] *Janusowe oblicze transformacji na Węgrzech*, red. M. Schmidt, L. G. Toth, Budapeszt 2001, s. 105.

powszechnych. Wybory powszechne głowy państwa miały odbyć się do końca 1989 r., przed wyborami do Zgromadzenia Krajowego.

I. Pozsagy, przedstawiciel tzw. reformatorskiego skrzydła partii komunistycznej, inicjator wielu demokratycznych zmian ustrojowych, był niejako naturalnym kandydatem obozu rządzącego w wyborach powszechnych głowy państwa. Kandydatem tym cenniejszym, ponieważ ze względu na popularność w społeczeństwie węgierskim gwarantował rządzącej partii komunistycznej sukces wyborczy. Opozycja antykomunistyczna nie dysponowała takimi atutami i dlatego dyskusje na temat trybu oraz terminu elekcji głowy państwa ujawniły wewnątrz niej istotne podziały. Przedstawiciele Węgierskiego Forum Demokratycznego poparli propozycje rządu, zdecydowany natomiast sprzeciw wyraził Związek Wolnych Demokratów. Z końcem października 1989 r. wolni demokraci zainicjowali zbieranie podpisów wyborców pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum m. in. w sprawie terminu elekcji głowy państwa. Referendum ogólnokrajowe odbyło się 26 listopada 1989 r. Przy 58% frekwencji ponad połowa głosujących uznała, że wybory prezydenta powinny zostać przeprowadzone w następnej kolejności po wyborach parlamentarnych. Wyniki referendum skłoniły partię komunistyczną do pewnych działań konstytucyjnoprawnych, których legalności co prawda nie sposób zakwestionować, jednak sprawiają wrażenie działań całkowicie ignorujących wolę wyborców wyrażoną w listopadowym referendum.

Tuż przed upływem ustawowego terminu pięcioletniej kadencji, Zgromadzenie Krajowe dokonało w marcu 1990 r. kolejnej nowelizacji konstytucji. Postanowiono, że po wyborach parlamentarnych odbędą się powszechne i bezpośrednie wybory Prezydenta Republiki. Jednak kilka tygodni później zwycięzcy pierwszych demokratycznych od 1946 r. wyborów parlamentarnych – Węgierskie Forum Demokratyczne i Związek Wolnych Demokratów – zawarli porozumienie polityczne w sprawie zakresu nowelizacji konstytucji. W znowelizowanych przepisach konstytucji nawiązano do postanowień Ustawy I z 1946 r. i przywrócono wybory Prezydenta Republiki przez jednoizbowe Zgromadzenie Krajowe. Znowelizowana konstytucja przyjęła parlamentarny system rządów<sup>2</sup>. Podobnie do niemieckiego systemu kanclerskiego, parlamentarny system rządów na Węgrzech charakteryzuje się dość silną pozycją szefa rządu. W opinii niektórych węgierskich konstytucjonalistów istota przyjętych w 1990 r. rozwiązań ustrojowych daje się sprowadzić do następującej formuły: „słaby Prezydent Republiki, stosunkowo silny rząd i silny parlament”. W parlamentarnej debacie, przy okazji nowelizacji konstytucji w czerwcu 1990 r. opowiedziano się za

---

<sup>2</sup> Szerzej o stanowisku poszczególnych partii politycznych w kwestii trybu wyborów Prezydenta Republiki zob. J. W. S c h i e m a n n, *The Politics of Pact-Making, Hungary's Negotiated Transition to Democracy in Comparative Perspective*, New York, Palgrave Macmillan 2005, s. 105 i n.

systemem rządów, w którym wybierany przez naród parlament powinien pozostawać czynnikiem najmocniejszym<sup>3</sup>.

Przedmiotem rozważań są wzajemne relacje między parlamentem z jednej strony a głową państwa oraz rządem z drugiej strony, a następnie relacje między prezydentem a gabinetem, czyli między organami szeroko rozumianej władzy wykonawczej. Rozważania ograniczone zostały do płaszczyzny normatywnej, czyli do przepisów obowiązującej, wielokrotnie nowelizowanej w 1989 i w następnych latach, Konstytucji Węgier.

## 2. PREZYDENT A ZGROMADZENIE KRAJOWE

Uprawnienia głowy państwa ujęte w obowiązującej Konstytucji Węgier stwarzają prawne możliwości umiarkowanego, zarazem niekiedy skutecznego oddziaływania przez głowę państwa na parlament w sposób charakterystyczny dla zracjonalizowanego systemu parlamentarnego<sup>4</sup>.

Prezydent Republiki zwołuje konstytuujące posiedzenie jednoizbowego parlamentu – Zgromadzenia Krajowego – w terminie przypadającym w okresie jednego miesiąca od wyborów. Zwołanie posiedzenia jest konstytucyjnym obowiązkiem głowy państwa. Niedopełnienie tego obowiązku w ustawowym terminie oczywiście może zrodzić skutek w postaci wniosku deputowanych o pociągnięcie Prezydenta Republiki do odpowiedzialności konstytucyjnej. Prezydent może (na piśmie) wnioskować o zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia lub nadzwyczajnej sesji parlamentu. We wniosku powinien zostać podany powód zwołania, termin oraz zaproponowany porządek dzienny. Prezydent może – raz podczas sesji – odroczyć posiedzenie Zgromadzenia o 30 dni. Odroczenie nie jest skuteczne, jeżeli co najmniej jedna piąta deputowanych wystąpi do przewodniczącego parlamentu z pisemnym żądaniem zwołania Zgromadzenia w terminie ośmiu dni od otrzymania wniosku. Uprawnienia prezydenta związane z trybem funkcjonowania izby nie wymagają kontrasygnaty właściwego ministra.

Prezydentowi przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej. Prezydenckie projekty ustaw nie wymagają kontrasygnaty właściwego ministra. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, kiedy inicjatywa ustawodawcza głowy państwa będzie negatywnie oddziaływała na politykę realizowaną przez gabinet<sup>5</sup>. W początkach lat 90. pojawił się w doktrynie węgierskiego prawa konstytucyj-

<sup>3</sup> I. K u k o r e l l i, *A magyar harmozati rendszer egyenlensegei* [Nierówności systemu rządów na Węgrzech], „Magyar Kozigaszgas” 1993, nr 10, s. 583.

<sup>4</sup> L. L o r i n c z, *Reforme constitutionnelle et administrative en Hongrie*, „Revue d’etudes comparatives Est-Ouest” 1992, no 4, s. 49.

<sup>5</sup> J. S a r i, *A koztarsasagi elnok alkomanyjogi statusza* [Status konstytucyjny prezydenta republiki], „Magyar Kozigaszgas” 1990, nr 7, s. 577.

nego postulat znowelizowania tych postanowień konstytucji, które pozwalają głowie państwa korzystać z inicjatywy ustawodawczej, poprzez pozbawienie Prezydenta Republiki prawa inicjatywy ustawodawczej<sup>6</sup>.

Prezydent ogłasza ustawy w terminie 15 dni od ich otrzymania; w przypadkach pilnych – na wniosek przewodniczącego Zgromadzenia – w terminie 5 dni. Przed podpisaniem może odesłać ustawę wraz z umotywowanymi uwagami parlamentowi w celu jej ponownego rozpatrzenia. W parlamencie przeprowadza się ponownie debatę nad ustawą, a następnie głosowanie. Uchwała Zgromadzenia o odrzuceniu weta głowy państwa zapada większością głosów więcej niż połowy obecnych deputowanych (art. 26 ust. 4 w związku z art. 24 ust. 2). Przewodniczący parlamentu przesyła ustawę Prezydentowi Republiki, który jest obowiązany ogłosić ją w ciągu 5 dni. Prezydent może w konstytucyjnie określonych terminach (15 lub w przypadkach pilnych – w ciągu 5 dni) przed podpisaniem przesłać ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, o ile ma wątpliwości co do zgodności poszczególnych przepisów lub całej ustawy z konstytucją. Orzeczenia Trybunału są ostateczne i w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy Prezydent Republiki zwraca ją Zgromadzeniu. Jeżeli Trybunał stwierdził zgodność ustawy z konstytucją, prezydent w terminie pięciu dni podpisuje i ogłasza tekst ustawy w dzienniku urzędowym państwa (art. 26 ust. 4 i 5). Po raz pierwszy Prezydent Republiki skorzystał z prawa skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o kontrolę prewencyjną uchwalonej przez Zgromadzenie w kwietniu 1991 r. tzw. ustawy odszkodowawczej. Natomiast ustawę poddaną procedurze ogólnokrajowego referendum prezydent podpisuje tylko wtedy, gdy referendum ją zatwierdzi<sup>7</sup>.

W parlamentarnym systemie rządów polityczna odpowiedzialność gabinetu jest zazwyczaj „odwzajemniona” przez uprawnienie egzekutywy do rozwiązania parlamentu przed upływem ustawowego terminu kadencji. Konstytucja Węgier powierzyła to uprawnienie głowie państwa. Analiza jej przepisów skłania do konstatacji, że w tej materii ustawodawca kierował się nieco przesadną ostrożnością, oczywiście w intencji unikania eskalacji kryzysu gabinetowego w kryzys parlamentarny. Ustanowiono zakaz rozwiązania izby w stanie zagrożenia, czyli w sytuacjach, kiedy wprowadzony został stan wyjątkowy lub tzw. stan konieczności (Zgromadzenie Krajowe nie może w stanie zagrożenia podjąć uchwały o samorozwiązaniu). Nadmierna drobiazgowość przepisów ustawy zasadniczej wskazuje, że rozwiązanie parlamentu przez Prezydenta Republiki uważane jest za absolutną ostateczność, której należy za wszelką cenę unikać. Niewykluczo-

<sup>6</sup> P. Schmidt, *A hatalommegosztás és a koztársasági elnök jogállása* [Podział władzy i pozycja prawna prezydenta], „Talosag” 1990, Budapeszt, nr 5, s. 1–10.

<sup>7</sup> Przepisy o referendum ogólnokrajowym oraz inicjatywie ustawodawczej obywateli wprowadzone zostały do konstytucji Ustawą LIX z 1 października 1997 r. Referendum ogólnokrajowe jest skuteczne, jeżeli na postawione pytanie/a identycznej odpowiedzi udzieli więcej niż połowa ważnie głosujących wyborców, ale co najmniej ponad jedna czwarta wszystkich wyborców.

ne, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania mają jeden praktyczny cel – wyeliminowanie możliwości rozwiązania Zgromadzenia Krajowego przez głowę państwa. Prezydent Republiki może rozwiązać Zgromadzenie (zarazem zarządzając wybory parlamentarne) w dwóch sytuacjach. Jeżeli izba na przestrzeni 12 miesięcy co najmniej czterokrotnie uchwali wotum nieufności wobec gabinetu lub kiedy Zgromadzenie po ustaniu pełnomocnictw rządu nie dokona, w terminie 40 dni od przedstawienia pierwszego wniosku w tej sprawie, wyboru na stanowisko premiera osoby zaproponowanej przez Prezydenta Republiki (art. 28 ust. 3). W konstytucjach państw demokratycznych nałożono na głowę państwa obowiązek zasięgnięcia opinii innych funkcjonariuszy władz publicznych i polityków, przed podjęciem decyzji o rozwiązaniu parlamentu. Typowa jest raczej procedura zasięgnięcia opinii przewodniczącego (przewodniczących) izby (izb). Prezydent Republiki obowiązany jest zasięgnąć opinii: premiera, przewodniczącego izby oraz przywódców frakcji parlamentarnych partii politycznych reprezentowanych w Zgromadzeniu Krajowym (art. 28 ust. 5). Akt urzędowy głowy państwa o rozwiązaniu Zgromadzenia nie jest objęty wymogiem kontrasygnaty premiera.

Prezydenta Republiki wybiera Zgromadzenie na 5 lat (może zostać ponownie wybrany najwyżej jeden raz). Parlament wybiera prezydenta w głosowaniu tajnym. W razie potrzeby odbywa się kilka tur głosowania; w pierwszej turze głosowania na Prezydenta Republiki zostaje wybrany ten, kto uzyskał głosy dwóch trzecich deputowanych w obecności więcej niż połowy deputowanych (art. 29B) – ustawowa liczba deputowanych do Zgromadzenia wynosi 386. Można postawić pytanie o jakikolwiek bezpośredni związek między trybem wyborów Prezydenta Republiki a zakresem jego konstytucyjnych uprawnień.

W tym miejscu nie od rzeczy będzie przypomnienie, że w Europie coraz powszechniejsze stają się bezpośrednie wybory prezydenckie. Charakterystyczne są zmiany w Finlandii, która jakiś czas temu przeszła z wcześniejszego systemu mieszanego (w pierwszym etapie wybory bezpośrednie, w wypadku ich bezskuteczności wybory elektorskie) na wybory czysto bezpośrednie. Wśród byłych państw postsocjalistycznych Europy Środkowej można przywołać kolejne nowelizacje Konstytucji Republiki Słowackiej: nowelizację z 1999 r., kiedy wprowadzono powszechne i bezpośrednie wybory prezydenta, a następnie ustawę konstytucyjną z 2001 r., która znacząco wzmocniła pozycję ustrojową głowy państwa.

Wydaje się jednak, że znaczenie kompetencji prezydenta przede wszystkim określa suma poszczególnych uprawnień głowy państwa ujęta w ustawie zasadniczej państwa oraz w zwyczaju konstytucyjnym, nie zaś tryb wyborów głowy państwa. Jeżeli natomiast głowie państwa w ramach organizmu wspólnego państwa konstytucja wyznacza rolę równoważącą i stabilizującą funkcjonowanie poszczególnych segmentów władz publicznych, to istnieją wtedy względy teoretyczne przemawiające za bezpośrednimi wyborami głowy

państwa w głosowaniu powszechnym<sup>8</sup>. Dlatego nie należy wykluczać konieczności „wpisania” w ramy parlamentarnego systemu rządów na Węgrzech „neutralnej” władzy głowy państwa. Zwłaszcza, że doświadczenia polityczne Węgier ostatniej dekady ubiegłego wieku, kiedy rząd oraz popierająca go większość parlamentarna skupiały swoją uwagę przede wszystkim na walce z opozycją parlamentarną, zdają się przemawiać raczej za wyodrębnieniem w przepisach konstytucyjnych pewnego obszaru neutralnej władzy głowy państwa (choćby np. uprawnień prezydenta w zakresie powoływania określonej części sędziów Trybunału Konstytucyjnego). „Neutralna” władza głowy państwa wymagałaby zapewne spełnienia co najmniej pewnego minimum – niezależności trybu wyborów Prezydenta Republiki od parlamentu.

Konstytucja Węgier z 1989 r. określa szczegółowo, żeby nie powiedzieć drobiazgowo, zarówno zakres, jak i tryb konstytucyjnej oraz karnej odpowiedzialności Prezydenta Republiki. Odpowiada on za naruszenie, w toku sprawowania urzędu, konstytucji lub jakiegokolwiek innej ustawy. Z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej może wystąpić co najmniej jedna piąta ustawowej liczby deputowanych. Uchwałę o wszczęciu postępowania podejmuje izba kwalifikowana liczbą dwóch trzecich głosów obecnych na posiedzeniu deputowanych do Zgromadzenia (w posiedzeniu powinna uczestniczyć więcej niż połowa ustawowej liczby deputowanych). Od podjęcia przez izbę uchwały o postawieniu w stan oskarżenia Prezydent Republiki nie może sprawować swojego urzędu. Osądzenie czynu należy do właściwości Trybunału Konstytucyjnego; jeżeli stwierdzi on fakt naruszenia ustawy, może złożyć Prezydenta Republiki z urzędu. Jeżeli postępowanie prowadzone jest z powodu popełnienia przez głowę państwa czynu ściganego z mocy prawa karnego, popełnionego podczas sprawowania urzędu w związku z wykonywaniem czynności urzędowych, wówczas w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy prawa karnego procesowego. W postępowaniu uczestniczy reprezentujący oskarżenie, wybrany przez Zgromadzenie spośród deputowanych, rzecznik. Jeżeli Trybunał stwierdzi, że Prezydent Republiki winien jest umyślnego popełnienia przestępstwa, może złożyć prezydenta z urzędu, a także zastosować równocześnie wszelkie kary i środki przewidziane w kodeksie karnym dla danego przestępstwa (art. 31A). Drobiazgowość przepisów konstytucyjnych dotyczących procedury impeachmentu Prezydenta Republiki może, zdaniem jednego z węgierskich konstytucjonalistów, wyrażać „nieco przesadny brak zaufania do głowy państwa”<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> K. G e z a, *A kaztarsasagi elnoki tiszteseg a nemzetkozi jogosszehasonlitas tukreben* [Urząd prezydenta republiki w płaszczyźnie prawa porównawczego], „Magyar Kozigazgatas” 1994, nr 10, s. 580.

<sup>9</sup> A. A d a m, *A koztarsasagi elnok az Orszaggyulles es a Kormany viszonyarol* [O wzajemnych relacjach parlamentu, prezydenta i rządu], „Magyar Kozigazgatas” 1991, nr 11, s. 965.

### 3. ZGROMADZENIE KRAJOWE A RZĄD

Zasadniczym elementem przyjętego w wielu państwach europejskich modelu demokracji parlamentarnej jest zależność, w mniejszym lub w większym stopniu, rządu od parlamentu. Jeżeli chcemy otrzymać obraz stopnia zależności gabinetu od parlamentu, należy znaleźć odpowiedź na trzy następujące pytania: w jaki sposób mianowany zostaje premier oraz inni członkowie rządu i jaką w tym rolę odgrywa parlament?, czy premier ma obowiązek przedstawić parlamentowi program rządowy?, kto i wobec kogo (rząd, premier, poszczególni ministrowie) może podnieść kwestię zaufania i jaka większość potrzebna jest do udzielenia wotum nieufności?

Proces powoływania rządu na Węgrzech rozpoczyna się od inicjatywy prezydenta – wniosku w sprawie wyboru premiera przez parlament. Jest naturalne, chociaż ustawodawca zachował w tej sprawie milczenie, że prezydent powinien wziąć pod uwagę rozkład sił w Zgromadzeniu oraz wyniki ewentualnych negocjacji między partiami reprezentowanymi w parlamencie. Osoba desygnowana przez głowę państwa na stanowisko premiera ma obowiązek przedstawić, jeszcze przed głosowaniem, parlamentowi program rządu. Zgromadzenie w tej uchwale podejmuje jednocześnie decyzję o wyborze premiera oraz przyjęciu przedłożonego przezeń programu. Wybór premiera następuje w głosowaniu jawnym, większością głosów ustawowej liczby deputowanych (art. 33). Dla wyboru premiera izba dysponuje 40-dniowym terminem, licząc od przedstawienia pierwszego wniosku przez głowę państwa. Nie jest to może termin krótki, lecz w konkretnej sytuacji politycznej na Węgrzech przygotowanie umowy koalicyjnej niekiedy pochłania niemało czasu. Deputowani muszą pamiętać, że niezachowanie wspomnianego terminu może „zaowocować” podjęciem przez prezydenta decyzji w sprawie rozwiązania Zgromadzenia Krajowego i zarządzenia równocześnie wyborów parlamentarnych. Konstytucja nie rozstrzyga natomiast istotnej kwestii, a mianowicie terminu złożenia przez prezydenta pierwszego wniosku osobowego w sprawie wyboru premiera. Wraz z ukonstytuowaniem się nowo wybranego Zgromadzenia Krajowego pełnomocnictwa dotychczasowego rządu ustają z mocy prawa; pełni on jednak obowiązki do powołania nowego rządu (ale nie może np. zawierać umów międzynarodowych). Nowy rząd zostaje sformowany z chwilą powołania przez prezydenta, na wniosek premiera, ministrów; następnie członkowie rządu składają przysięgę przed parlamentem. Tryb powoływania gabinetu nawiązuje w jakimś stopniu do rozwiązań konstytucyjno-prawnych przyjętych po 1949 r. w Niemczech. Jednak Konstytucja Węgier nie przewiduje, podobnie jak Ustawa zasadnicza RFN z maja 1949 r., prawnej możliwości zgłaszania kandydatury na premiera przez grupy deputowanych, jeżeli wniosek prezydenta w sprawie wyboru premiera nie zostanie przez Zgromadzenie Krajowe przyjęty.

Rząd Republiki odpowiada za swoją działalność przed Zgromadzeniem, co wyraża się m. in. w konstytucyjnym obowiązku składania na ręce przewodniczącego izby okresowych sprawozdań z działalności gabinetu. Ministrowie ponoszą odpowiedzialność (przedstawiają sprawozdania ze swojej działalności) przed rządem i Zgromadzeniem Krajowym. O ile odpowiedzialność ministrów przed premierem od zmian konstytucyjnych w 1989 r. jest faktem, to rzeczywiste znaczenie wyrażonej *expressis verbis* w ustawie zasadniczej zasady odpowiedzialności ministrów przed Zgromadzeniem rodzi wątpliwości. Nie może umknąć naszej uwadze pewna okoliczność natury historycznej; mianowicie w węgierskim prawie publicznym odpowiedzialność polityczna ministrów przed parlamentem stała się już po roku 1848 niejako tradycją narodową. Dlatego możliwość zmiany ministra „żyje” jako jedna z podstawowych wartości politycznych w świadomości politycznej społeczeństwa. Ustawodawca przewidział w konstytucji różne formy odpowiedzialności ministrów przed parlamentem, jak np. sprawozdanie ministra składane przed parlamentem czy też głosowanie w izbie nad odpowiedzią ministra na interpelację. Jednak po roku 1990 praktyka polityczna odeszła od wcześniejszych tradycji. Odpowiedzialność polityczną przed parlamentem za działania rządu przenosi się wyłącznie na szefa gabinetu. Głosowanie deputowanych nad odwołaniem poszczególnych ministrów w procedurze wotum nieufności jest konstytucyjnie dopuszczalne, niemniej praktycznie mało prawdopodobne. Ministrowie politycznie odpowiedzialni są wyłącznie przed premierem. Takie też jest praktyczne znaczenie konstytucyjnej formuły o odpowiedzialności ministrów przed rządem. Być może w nowej konstytucji przyjęte zostaną rozwiązania ustrojowe, które ożywią nieco odpowiedzialność polityczną ministrów przed Zgromadzeniem Krajowym. Wyobrazić można sobie choćby takie oto rozwiązanie, że np. jeżeli większość obecnych na posiedzeniu plenarnym izby deputowanych odrzuci odpowiedź ministra na interpelację przynajmniej trzykrotnie, premier obowiązany jest przedstawić głowie państwa wniosek o odwołanie ministra.

Kolejne nowelizacje konstytucji w latach 1989–1990 zmodyfikowały odpowiedzialność polityczną rządu przed Zgromadzeniem, odnosząc ją wyłącznie do osoby premiera. Ustawa o zmianie konstytucji z czerwca 1990 r. nadała odpowiedzialności politycznej gabinetu postać tzw. konstruktywnego wotum nieufności, dopuszczając „obalenie” premiera jedynie poprzez wybór jego następcy. Ustawodawca wprowadził kilka istotnych wymogów formalno-proceduralnych, które powinny zapobiegać „nadużywaniu” instytucji wotum nieufności; wymogów charakterystycznych dla zracjonalizowanego systemu rządów parlamentarnych. Wniosek w przedmiocie wotum nieufności jest zgłaszany w formie pisemnej i powinien zawierać podpisy co najmniej jednej piątej ustawowej liczby deputowanych. Autorzy wniosku zobowiązani są do zgłoszenia imiennej kandydatury osoby proponowanej na stanowisko premiera. Wniosek o wotum nieufności w stosunku do premiera przepisy konstytucji



traktują jako wniosek o wotum nieufności w stosunku do rządu. Jeżeli wniosek uzyska poparcie większości ustawowej liczby deputowanych, wybór nowego premiera przeprowadzony został zgodnie z wymogami konstytucji. Jeżeli wniosek nie uzyska wymaganej większości, dotychczasowy premier pozostaje na stanowisku (art. 39A). Decyduje o tym nieumiejętność zgromadzenia przez opozycję większości wokół kandydata zaproponowanego na stanowisko premiera. Dyskusja oraz głosowanie w związku ze zgłoszonym wnioskiem powinny zostać przeprowadzone najwcześniej po upływie trzech dni, licząc od dnia zgłoszenia wniosku na ręce przewodniczącego izby, najpóźniej zaś w ciągu ośmiu dni od tego zgłoszenia. Wniosek w przedmiocie wotum nieufności do rządu jest przekazywany przez przewodniczącego izby pod jej obrady plenarne (udział komisji parlamentarnych w tej procedurze nie jest wymagany). Ustawodawca wykluczył możliwość zgłaszania wniosku modyfikującego w związku z wnioskiem o wotum nieufności do rządu.

Instytucji konstruktywnego wotum nieufności można zawdzięczać stabilność poszczególnych rządów na Węgrzech po 1990 r., stabilność, która sama w sobie jest ważnym kryterium demokratyczności. Przyjęta w konstytucji konstrukcja wotum nieufności jest na tyle „udana”, że nawet w sytuacji całkowicie przeorganizowanego (w trakcie kadencji) zaplecza politycznego gabinetu podtrzymuje stabilność rządu, zazwyczaj koalicyjnego. Otwarta, ma się rozumieć, pozostaje odpowiedź na pytanie o to, jak długo premier może rządzić bez solidnego zaplecza parlamentarnego.

#### 4. PREZYDENT REPUBLIKI A RZĄD

Najwięcej trudności ustawodawcy sprawiało, i chyba nadal sprawia, precyzyjne rozgraniczenie uprawnień w obszarze tzw. władzy wykonawczej. Chodzi o konstrukcję konstytucyjno-ustrojową, która zagwarantuje skuteczne realizowanie przez rząd polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa z jednej strony oraz zapewni skuteczność arbitrażu głowy państwa względem parlamentu i gabinetu z drugiej. Od początków lat 90. we wzajemnych relacjach między prezydentem a rządem na Węgrzech charakterystyczne są pewne „napięcia” kompetencyjne.

Przyjęta w obowiązującej konstytucji instytucja jednoosobowej głowy państwa zasadniczo naśladowała status Prezydenta Republiki określony w Ustawie I z 1946 r. Zarazem ze względu na skomplikowaną sytuację geopolityczną uprawnienia prezydenta, szczególnie w zakresie polityki zagranicznej oraz zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, zostały zakreślone nieporównanie szerzej niż w Ustawie I z 1946 r. Konieczność wzmocnienia władzy Prezydenta Republiki zaakceptowała również większość polityków opozycji antykomunistycznej. Jednak kompromis określający konstytucyjny zakres uprawnień

Prezydenta Republiki podyktowany był krótkotrwałymi i taktycznymi przede wszystkim względami politycznymi, a co nie mniej istotne, poniekąd osobistymi ambicjami. W rezultacie listopadowego referendum 1989 r. oraz zmian w sytuacji międzynarodowej kompromis polityczny utracił w ciągu kilku tygodni jakikolwiek praktyczny sens. W następnych miesiącach walka polityczna dotyczyła trybu wyborów prezydenta (powszechne czy też przez parlament). Latem 1990 r. osiągnięto kompromis między zwycięzcami wyborów parlamentarnych – Węgierskim Forum Demokratycznym a Związkiem Wolnych Demokratów. Wybory głowy państwa miało przeprowadzać Zgromadzenie Krajowe. Niemniej pozostały, a z czasem nasiliły się nawet „napięcia” kompetencyjne między prezydentem a premierem w takich kwestiach, jak np. negocjacje międzynarodowe, kierowanie siłami zbrojnymi czy też uprawnienia w zakresie nominacji na określone stanowiska.

Obszary „napięć” kompetencyjnych ilustrują dwa dość poważne konflikty w obrębie władzy wykonawczej w początkach lat 90. Pierwszy konflikt miał miejsce jesienią 1990 r. podczas tzw. blokady taksówkarzy. W pierwszych dniach protestów Prezydent Republiki, działając jako głównodowodzący sił zbrojnych, wykluczył użycie armii przeciwko strajkującym kierowcom. Rząd ocenił postępowanie głowy państwa krytycznie i minister obrony wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o sprecyzowanie zakresu władzy prezydenta nad siłami zbrojnymi. Debata przed Trybunałem dotyczyła również uprawnień rządu w zakresie funkcjonowania sił zbrojnych. W uchwale z 26 września 1991 r. (48/1991/IX.26/ABh.) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Prezydent Republiki jako głównodowodzący sił zbrojnych nie może wykonywać uprawnień znajdujących się w gestii parlamentu, jak np. decyzja o użyciu sił zbrojnych czy ogłaszanie stanu wojennego lub zawarcie pokoju. Głowa państwa nie może wykonywać także uprawnień w zakresie dowodzenia wojskiem (nie ma m. in. prawa wydawania rozkazów, ponieważ te uprawnienia znajdują się w gestii rządu). Kolejny konflikt dotyczył m. in. uprawnień głowy państwa w zakresie nominacji na określone stanowiska państwowe. Na wniosek premiera Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni art. 30A ust. 2 konstytucji, z którego wynikają uprawnienia, a zarazem obowiązki Prezydenta Republiki w zakresie nominacji. W uchwale z 30 stycznia 1992 r. (8/1992/I.30/AB) Trybunał (chodzi o uchwały interpretacyjne) stwierdził m. in., że o ile zostaną spełnione konstytucyjne warunki nominacji, prezydent może oddalić nominację tylko wtedy, gdy doszedł do wniosku, że dokonanie nominacji poważnie przeszkodziłoby demokratycznej działalności aparatu państwowego (np. doszły do niego wiadomości o rzeczywistym naruszeniu prawa w związku z przedstawionym przez premiera wnioskiem dotyczącym nominacji).

Przedstawione powyżej uwagi o systemie rządów na Węgrzech po 1989 r. chciałbym potraktować jako skromny przyczynek do trwających od dziesięcioleci wielowątkowych dyskusji o przemianach dokonujących się w parlamentar-

nym systemie rządów. Banalem bowiem jest i będzie stwierdzenie, że system rządów podlegał i podlega nieustannie dynamicznym przemianom. Węgierscy konstytucjonaliści zwracają uwagę na nasilające się, ich zdaniem, od kilku lat zjawiska tzw. prezydencjalizacji władzy wykonawczej na Węgrzech. W największym uproszczeniu wspomniany termin rozumiany jest jako niezwykle silne wzmocnienie urzędu premiera. Szef rządu staje się, chyba nawet wbrew zamierzeniom twórców zmian konstytucyjnych w latach 1989–1990, swoistym „centrum narodowym”. Czy są to zmiany ograniczone wyłącznie do Węgier? Czy w innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (chodzi o tzw. młode demokracje) nie obserwuje się podobnych przekształceń w parlamentarnym systemie rządów?

*Witold Brodziński*

#### **PARLIAMENTARY SYSTEM OF GOVERNANCE IN HUNGARY ACCORDING TO THE CONSTITUTION OF OCTOBER 18, 1989**

In October 1989 Hungary became a Republic with the President at the helm. The Council of Ministers was replaced by a Government with Prime Minister as its head. It is allowed that ministers without *portfolio* participate in the work of the Government alongside those that are heads of particular Ministries. The new system of the posts of the state secretary was created, in order to adjust the structure to the requirements of the coalition governments. The parliamentary system of governance has emerged as an outcome of political agreements in the period of 1989–1990 – during the so-called negotiated revolution. Its starting point was the meeting of the so-called „triangular table” with the participation of the government, the „satellite” actors and the anti-Communist opposition that took place in September 1989.

The Hungarian Constitution amended in the Summer 1990 had unequivocally accepted the parliamentary system of governance. Similarly to the German Chancellor system, Hungarian form of parliamentarism is characterized by a relatively strong position of the head of government. In the opinion of some Hungarian constitutional experts the crux of the accepted political formula can be summarized in the following expression: „weak President of the Republic, relatively strong government and strong Parliament”. In the debate in June 1990 the Parliament had opted for a system of governance in which the Parliament – as chosen by the people – should remain the strongest political actor.

The above remarks on the system of governance in Hungary after 1989 I treat as a fragmentary contribution to a discussion concerning the changes in the parliamentary system of governance in general. The system of governance has always undergone dynamic changes in the course of history. Hungarian constitutionalists have recently began the process of analysis of the phenomenon of the so-called presidentializing of the executive power in Hungary. To simplify the matter a bit, it can be said that the aforementioned notion is being understood as reinforcing of the office of the Prime Minister. Somehow against the intentions of the fathers of the Constitution of 1989, the Prime Minister assumes a peculiar role of a „national center”.