

Posttranzicijsko ustavotvorstvo u Mađarskoj

Tomislav Bonić

**Mađarska je donedavno smatrana
izrazito uspješnim primjerom
tranzicije u Srednjoj i Istočnoj
Europi. To mora zahvaliti i
ustavnom inženjeringu**

Stari Ustav i novi Temeljni zakon

Mađarska je donedavno smatrana izrazito uspješnim primjerom tranzicije u Srednjoj i Istočnoj Europi. To mora zahvaliti i ustavnom inženjeringu. Ustav Republike Mađarske, koji je na snazi do 1. siječnja 2012, rezultat je niza ustavnih amandmana na prvi i jedini pisani Ustav iz 1949. Najvažnije amandmane kojima je konstitucionalizirana liberalna predstavnička demokracija parlament je usvojio 18. listopada, a stupili su na snagu 23. listopada 1989. kao Ustavni zakon XXXI/1989. nakon povijesnog dogovora oporbe i vladajućih komunista u rujnu 1989. Poslije referenduma 26. studenog 1989. na kojemu su se, među ostalim, građani izjasnili za posredan izbor predsjednika republike u parlamentu te nakon prvih slobodnih izbora 25. ožujka i 8. travnja 1990. na kojima je pobijedila "kišobranska" koalicija oporbenih stranaka nazvana Mađarski demokratski forum (MDF), parlament je 1990. usvojio niz amandmana (ustavni zakoni XVI, XXIX, XL, XLIV, LIV. i LXII) kojima su konstitucionalizirani najvažniji instituti racionaliziranog parlamentarizma: posredni izbor predsjednika republike i konstruktivno glasovanje o nepovjerenju vladi. U mađarski ustavni ustroj ugrađeno je i nekoliko posebnosti, od kojih treba spomenuti organske zakone koji se donose dvotrećinskom većinom nazočnih zastupnika, a kojima je parlamentu dano pravo da uređuje niz odnosa. Ustavni amandmani prihvaćani su i kasnije, sve do 2010. Takav je Ustav bio daleko od nomotehničkoga ili pravno-dogmatskog savršenstva. No uz bitnu ulogu Ustavnog suda – koji je imao nadležnosti prema *actio popularis* pa mu se, primjerice, mogao obratiti

Tomislav Bonić, magistar političkih znanosti. Bavi se komparativnim istraživanjem ustavnih i političkih institucija. E-pošta: tomislav.bonic@gmail.com

Tablica 1. Rezultati izbora za mađarski parlament (*Országgyűlés*) 1990–2010.*

| Godi- na | MSzP | Fidesz- MPP/ MPS | FEDESZ- MPP/ MDF | MDF | SZDSZ | MIEP | MP | FKGP | KDNP | JOBBIK | LMP | neovisni i ostali |
|-------------|----------|------------------------|------------------------|----------|---------|--------|-------|---------|--------|----------|---------|----------------------|
| 1990. | 10.9/33 | 8.67/21 | -/- | 24.7/164 | 21.4/92 | -/- | 3.7/- | 11.7/44 | 6.5/21 | -/- | -/- | 12.5/11 |
| 1994. | 33.0/209 | 7.0/20 | -/- | 11.7/37 | 19.7/70 | 1.6/- | 3.2/- | 8.8/26 | 7.0/22 | -/- | -/- | 8.0/2/2 |
| 1998. | 32.9/134 | 29.4/148 | -/- | 2.8/17 | 6.9/24 | 5.5/14 | 4.0/- | 13.2/48 | 2.3/- | -/- | -/- | 2.3/1 |
| 2002. | 42.0/178 | -/- | 41.1/188 | -/- | 5.6/20 | 4.4/- | 2.2/- | 0.8/- | -/- | -/- | -/- | 0.1/- |
| 2006. | 43.2/190 | 42.0/164* | -/- | 5.0/11 | 6.5/20 | 2.2/- | 0.4/- | -/- | -/- | -/- | -/- | 0.4/1 |
| 2010. | 19.30/59 | 52.73/262 | -/- | 2.67/- | 0.25/- | 0.03/- | / | -/- | -/- | 16.67/47 | 7.48/16 | 0.4/1 |

* U stupcima je najprije prikazan postotni udio, a potom apsolutni broj mandata.

Izvor: <http://www.parties-and-elections.de/hungary.html> (pristupljeno 25. lipnja 2011).

MSzP = Magyar Szocialista Part (Mađarska socijalistička stranka); Fidesz – MPP/MPS = Fialat Demokraták Szövetsége–Magyar Polgáry Part (Savez mladih demokrata – Mađarska građanska stranka; od 2003. Fidesz – MPS = Magyar Polgári Szövetség – Mađarska građanska unija); MDF = Magyar Demokrata forum (Mađarski demokratski forum); SZDSZ = Szabad Demokraták Szövetsége (Unija slobodnih demokrata); MIEP = Magyar Igazság és Élet Pártja (Mađarska stranka pravde i života) MP = Munkaspárt (Radnička stranka); FKGP = Feüggetlen Kisgazda (Samostalna stranka malih posjednika), KDNP = Keresztyendemokrata Neppárt (Kršćansko-demokratska stranka); JOBBIK = Jobbik Magyarorszáért Mozgalom (Pokret za bolju Mađarsku); LMP = Lehet Más a Politika (Politika može biti drukčija)

KDNP je na izbore 2006. i 2010. izašao u koaliciji s Fidesz-om – MPS-om, mandati su u tablici ubrojani unutar mandata koje je osvojio Fidesz-MPS.

svatko tko je mislio da je određeni zakon neustavan, a Sud je bio dužan donijeti odluku o ustavnosti – uspostavio je opći pravni i politički okvir unutar kojega se kretala mađarska politika. Vlade su se uglavnom mijenjale u skladu s izbornim ciklusima, a nije primjenjivano ni prijevremeno raspuštanje parlamenta. Stranački sustav mađarskog parlamenta prikazan je u tablici 1.

Stvari su se počele mijenjati 2006. kada je Mađarsku pogodila snažna politička kriza koju je izazvao premijer Gyurcsány (MSzP). Tada je otkrivena audiovrpca s govorom u kojemu on priznaje da je njegova vlada lagala i u prošlom mandatu i u pre-

uskratio. No stanje pogoršava opća gospodarska kriza koja je snažno pogodila upravo Mađarsku: premijer Gyurcsány je 23. ožujka 2009. u parlamentu najavio povlačenje. MSzP i SZDSZ postigli su i načelnu suglasnost o tome da će novu mađarsku vladu voditi Gordon Bajnai, dotadašnji nestranački ministar gospodarstva. U skladu s dogovorom dviju vodećih stranaka i nakon najavljenog povlačenja premijera Gyurcsányja, parlament je 14. travnja 2009. koristeći prvi put institut konstruktivnog glasovanja o nepovjerenja, izglasovao nepovjerenje premijeru Gyurcsányju i za novog premijera izabrao Gordona Bajnaja. U skladu s Ustavom, na prijedlog novog premijera ministre je imenovao predsjednik države László Sólyom, koji je inače zastupao opciju prijevremenih izbora putem samoraspuštanja parlamenta, ali stranačka vodstva socijalista i liberala to nisu prihvatila.¹

Izbori 2010. donijeli su uvjerljivu pobjedu desne koalicije Fidesz-MPS i kršćanskih demokrata KDNP, koja je osvojila 52,7 posto glasova i 262 ili dvije trećine mandata. Oslabljena je pozicija socijalista/socijaldemokrata (MSzP), koji su dobili gotovo upola manje mandata nego na izborima 2006. Liberali (SZDSZ) su potpuno nestali, a zamijenila ih je liberalno-centristička stranka nazvana "Politika može biti drukčija" (LMP) s 7,5 posto glasova i 16 mandata. Uspjeh je doživjela radikalna desna stranka JOBBIK koja je ušla u Parlament s čak 16,7 posto glasova i 47 mandata (v. Milišić, 2010). Novu vladu s dvotrećinskom podrškom Fidesz-MPS-a i KDNP-a formirao je Viktor Orban, koji je već bio premijer u razdoblju 1998-2002.

Premda je i prije bilo ideja o usvajanju novog ustava,² nakon izbora 2010. vladajuća koalicija s dvotrećinskom većinom u parlamentu napokon ih je mogla i ostvariti. Dok su se ustavni amandmani 1989. pa i 1990. kojima je promijenjeno 80 posto teksta Ustava iz 1949. donosili uglavnom konzenzumom unutar pogodbenog obrasca tranzicije, novi Temeljni zakon usvojila je dvotrećinska većina vladajuće koalicije koja je iz pregovora gotovo potpuno isključila oporbene stranke. Odmah nakon do-

Dok su se ustavni amandmani 1989. pa i 1990. kojima je promijenjeno 80 posto teksta Ustava iz 1949. donosili uglavnom konzenzumom unutar pogodbenog obrasca tranzicije, novi Temeljni zakon usvojila je dvotrećinska većina vladajuće koalicije koja je iz pregovora gotovo potpuno isključila oporbene stranke

dizornoj promidžbi. Govor je premijer održao u svibnju 2006. na zatvorenom sastanku s parlamentarnim zastupnicima MSzP-a u Balatonöszödu. Mađarski radio snimku je emitirao 17. rujna 2006. Nakon nasilnih prosvjeda i izgubljenih lokalnih izbora, Gyurcsány je 6. listopada 2006. pred parlament izašao sa zahtjevom za izglasavanjem povjerenja, a on mu povjerenje tada nije

broj 7 - rujan 2011.

laska na vlast, nova je vlada predložila da se ukine čl. 24 st. 5. Ustava kojim je bilo propisano da prije usvajanja novog ustava treba prihvatiti nacrt o njegovima načelima s potporom četiri petine svih zastupnika. Zamjenom tog članka odredbom o dvo-trećinskoj većini kojom se mijenja Ustav, omogućeno je potpu-no isključenje oporbe iz ustavotvornog procesa. Prema mišlje-nju nekih ustavnopravnih stručnjaka, time je postala upitna čak i formalna legalnost postupka (Arato i dr., 2011:4-5). Nadalje, parlament je u lipnju 2010. osnovao Povjerenstvo za pripremu Temelnog zakona koje je činilo 45 članova, među kojima je 30 bilo iz vladajuće koalicije. Ono je 20. prosinca 2010. podastrijelo nacrt Temelnog zakona koji, međutim, nikad nije ušao u par-lamentarnu proceduru. Parlament je, naime, 14. ožujka 2011. usvojio nacrt Temelnog zakona koji su izradili klubovi zastu-pnika vladajuće koalicije i tročlano povjerenstvo u kojemu je najvažniji član bio mađarski zastupnik u Europskom parlamen-tu József Szájer.³ Parlament je, bez ikakva sudjelovanja oporbe (MSzP, LMP i JOBBIK), konačni tekst Temelnog zakona (Ustava) usvojio 18. travnja 2011, a predsjednik države Pál Schmitt iz Fi-desza potpisao ga je 25. travnja 2011. Novi će Ustav stupiti na snagu 1. siječnja 2012.

"Bog neka blagoslovi Mađare!"

Mađarski Temeljni zakon (*Magyarország Alaptörvénye*) – na-ziv je vjerojatno odabran prema njemačkom uzoru, ali je doista riječ o ustavu – sadržava niz odredbi koje su ustavnopravno ili politički kontroverzne, a zapravo predstavljaju ideološki temelj desne vladajuće koalicije. Stoga su predstavnici oporbe izjavili da nakon novih parlamentarnih izbora i eventualne pobjede oporbe (socijalista), Mađarsku čeka usvajanje novog ustava. Za ustavnu i predstavničku konsolidaciju, kao i konsolidaciju de-mokratske političke kulture to svakako nije povoljan scenarij. Kako nije moguće iscrpno prikazati sve prijedorne odredbe, iz-dvojit ću one najvažnije.

Temeljni zakon počinje rečenicom "Bog neka blagoslovi Ma-đare" – što je i prvi stih mađarske himne – nakon koje slijedi opširna i izrazito historicistička preambula (*Nemzeti hitvallás*). Na web stranicama mađarske vlade ona je na engleski jezik

**Temeljni zakon počinje rečenicom
"Bog neka blagoslovi Mađare". Prva je
rečenica problematična makar s dva
aspekta. Što je, naime, s državljanima
Mađarske koji ne vjeruju u Boga i
nisu Mađari?**

prevedena kao *National Avowal*, višeznačnim izrazom koji na hrvatskome doslovce znači nacionalno vjerovanje, ali i izjava, zalog, stečevina. Prva je rečenica problematična makar s dva aspekta. Što je, naime, s državljanima Mađarske koji ne vjeruju u Boga i nisu Mađari? Preambula – koja pomalo nalikuje na Izvo-

rišne osnove hrvatskog Ustava – počinje izjavom "Mi, pripadnici mađarske nacije...", a ne – što bi bilo u skladu s demokratskim konstitucionalizmom – "Mi, državljani (građani) Mađarske". Ri-ječ je o etniciziranju političke zajednice i naglašenom isticanju mađarske nacije kao etničko-kulturnoga, a ne državljsko-gra-đanskog fenomena. Nadalje, u preambuli se poziva na Svetu krunu, to jest na krunu prvoga mađarskog kralja sv. Stjepana kao simbol mađarske državnosti, te na mađarski povijesni ustav. No zapravo se ne zna što "mađarski povijesni ustav" sve uključuje. Uključuje li on, primjerice, i Austro-ugarsku i Hrvat-sko-ugarsku nagodbu iz 1867. odnosno 1868. godine? Misli li se na mađarsku višestoljetnu obranu kršćanske Europe? U pre-ambuli se, naime, ističe uloga kršćanstva u očuvanju mađarske nacije. Posebno je pak problematično to što se u preambuli navodi kako je mađarska državnost postojala neprekinuto od početaka mađarske države do njemačke okupacije 19. ožujka 1944. te da je obnovljena 2. svibnja 1990. kada se sastao prvi demokratski izabrani mađarski parlament. Naglašava se i nepri-znavanje Ustava iz 1949, ali se poziva na revoluciju 1956. Bu-dući da to "neprižnavanje" uključuje i amandmane iz 1989. na Ustav iz 1949. godine, cijeli je postupak pravno i politički po-sve nekonzistentan i problematičan. U preambuli se navode i neke pozitivne vrijednosti suvremene demokracije, pa se spo-minju i "nacionalnosti", to jest nacionalne manjine koje su "dio mađarske političke zajednice i sastavni dio države". Mađarska, zapravo mađarska nacija, obvezuje se na čuvanje mađarskog jezika i kulture, ali i jezika i kulture nacionalnih manjina, kao i prirodnih izvora i ljudskih dosega, ali ne u Mađarskoj nego na "području Karpata", što pomalo asocira na predtrianonsku Kra-ljevinu Ugarsku. Nadalje, čl. R. st. 3. Temelnog zakona izravno određuje kako se "odredbe Temelnog zakona interpretiraju u skladu sa svojom svrhom, preambulom i dosezima našega povi-jesnog ustava". Time se preambula, sa svim svojim prijepornim odredbama, smješta neposredno u normativni dio Temelnog zakona. Ustavni sud će uistinu u tumačenju tih odredbi morati biti iznimno oprezan.

Novi naziv države: Mađarska, a ne Republika Mađarska

Nakon preambule slijede "Temelji" u kojima je promijenjen i naziv države: Republika Mađarska postala je samo Mađarska, premda se u čl. B st. 2. navodi: "Prema obliku vlasti, Mađarska je republika". Riječ "republika" spominje se samo na tom mjestu i nigdje više, a nema je ni u preambuli koja sadržava više od 500 riječi. U čl. 1. Ustava Republike Mađarske bilo je pak napisano: "Država Mađarska je republika". Moglo bi se kazati da su posri-jedi samo semantičke razlike, ali nije tako. Riječ je i o političkim promjenama, jer je prema Temeljnog zakonu republika samo oblik državne vlasti, dok je prvim člankom Ustava republikan-stvo bilo postavljeno kao politički koncept sa svim implikacija-ma i konzekvencijama koje nosi sa sobom.

Poglavlja "Temelji", "Prava i odgovornosti", "Država" i "Poseb-na pravna stanja", koja čine normativni dio Temelnog zakona, sadržavaju niz odredbi koje su upitne bilo zbog pravne ili poli-tičke nekonzistentnosti bilo zbog stalnog upletanja ideoloških elemenata u dokument koji je Temeljni zakon odnosno Ustav

svih državljana Mađarske. Tako čl. D osobito opširno određuje prava Mađara koji ne žive u domovini, navodeći čak da Mađarska skrbi i o ostvarenju njihovih kolektivnih prava, uključujući i pravo na manjinsku samoupravu, čime se zadire i u pravo drugih država. Čl. K. propisuje da je službena valuta u Mađarskoj forinta, što je suprotno obvezama Mađarske prema sporazumima o Europskoj Uniji i njezinu funkcioniranju koji su stupili na snagu 2009. i prema kojima države primljene u članstvo u pretposljednemu i posljednjem krugu proširenja Unije, a nakon što ispune kriterije za konvergenciju, moraju ući u eurozonu i prihvatiti euro kao službenu valutu. Slijedi problematični čl. L koji propisuje da "Mađarska štiti instituciju braka kao dragovoljne zajednice muškarca i žene te obitelj kao temelj nacionalnog opstanka", čime su izravno zabranjeni istospolni brakovi. Temeljni zakon ne zabranjuje istospolne zajednice, ali se one ne mogu nazvati brakom. Čl. II. štiti ljudsko dostojanstvo i pravo na život, ali omogućuje i zabranu pobačaja stavljajući "embrij i fetus pod zaštitu od trenutka začeca".

Slijedi katalog klasičnih liberalnih prava i posebnih političkih, socijalnih i kulturnih prava. No ni on nije posve neprijeporan. Problematično je, primjerice, uređeno pravo na štrajk (čl. XVII) koje ne isključuje mogućnost *lock-out*. Pravo na informacije nije uređeno kao neotuđivo ljudsko pravo, nego se država obvezuje da će ga ona štiti (čl. IX). Ozakonjen je doživotni zatvor bez mogućnosti pomilovanja (čl. IV. st. 2.), što je djelomice suprotno Europskoj povelji o ljudskim pravima i temeljnim slobodama Vijeća Europe (ECHR), a posebice je protivno presudi Europskog suda za ljudska prava (Kafkars v. Cyprus, br. 21906/04 od 12. veljače 2008). Nigdje se izričito ne spominje ukidanje smrtno kazne, što bi bilo u skladu s Protokolom 6 i Protokolom 13 ECHR-a (Venice Commission, 2011b, 15).

"Cementiranje" vlasti pomoću organskih zakona

U institucionalnom pogledu, Temeljni zakon naizgled se ne udaljava previše od dosadašnjeg Ustava. Samo naizgled. Uz spomenute odredbe, poseban su problem organski zakoni – koji su pomalo nespretno na engleski prevedeni kao *cardinal laws* – koji se donose dvotrećinskom većinom glasova nazočnih zastupnika (čl. T st. 4). Oni su postojali i u dosadašnjem Ustavu, ali ih je bilo znatno manje. Prema Temeljnom zakonu, organskim zakonima "zaštićena" su brojna ljudska prava, podrobna pravila o djelovanju crkvenih zajednica, položaj nacionalnih manjina, pravila o djelovanju i financijama političkih stranaka, izborni zakoni, zaštita nacionalnih prirodnih bogatstava, obiteljska, fiskalna, mirovinska i proračunska politika, osnove porezne politike, odredbe o oružanim i policijskim snagama, djelovanje autonomnih regulatornih agencija, Državni ured za reviziju, Proračunsko vijeće, odredbe o nadležnosti i broju ministarstava i brojne druge. Organski se zakoni spominju na više od 50 mjesta u Temeljnom zakonu. Premda se organski zakoni, koji se donose različitim kvalificiranim većinama, mogu naći i u konstitucionalnim porecima drugih zemalja, tako širok spektar društvenih odnosa koji se mogu mijenjati samo kvalificiranom većinom potpuno je neuobičajen i neprihvatljiv jer može dovesti do potpune blokade buduće vlasti koja će imati nadpolovičnu,

ali ne i dvotrećinsku većinu u parlamentu. Ona, primjerice, neće moći mijenjati mirovinsku ili poreznu politiku te neće moći uopće djelovati i neće ni "biti vlast". Sadašnja vladajuća koalicija očito je odlučila "zacementirati" brojne društvene odnose u ovom sazivu parlamenta, i to pomoću organskih zakona, ne uzimajući u obzir da demokratski Ustav nije dio svakodnevne politike nego akt koji treba osigurati normalne smjene vlasti i omogućiti novim parlamentarnim većinama da sastave vladu koja će moći vladati: predlagati zakone koje će parlament usvajati. Znači li to da će i buduća smjena vlasti u Mađarskoj biti moguća samo uz osvajanje dvotrećinske većine mandata u parlamentu? Mogao bi se izvesti i takav zaključak, što je protivno temeljnim načelima demokratskog konstitucionalizma.

Srž institucionalnog dijela Temelnog zakona – odredbe o parlamentu, predsjedniku države, vladi i premijeru – nije bitno promijenjena. Parlament je "vrhovno tijelo narodnog zastupstva", zakonodavno i ustavotvorno tijelo. Predsjednik države bira se u parlamentu dvotrećinskom većinom u prvome i sustavom balotaže u drugom krugu. Za većinu ovlasti potreban mu je supotpis premijera ili člana vlade. Predsjednik nije važan igrač veta. Ima i neke dužnosti koje nisu ceremonijalne, pa tako može uputiti nepromulgirani zakon Ustavnom sudu ili ga posla-

**Širok spektar društvenih odnosa
koji se mogu mijenjati samo
kvalificiranom većinom potpuno je
neuobičajen i neprihvatljiv, jer može
dovesti do potpune blokade buduće
vlasti koja će imati nadpolovičnu,
ali ne i dvotrećinsku većinu u
parlamentu. Ona, primjerice, neće
moći mijenjati mirovinsku ili poreznu
politiku te neće moći uopće djelovati
i neće ni "biti vlast"**

ti na ponovno odlučivanje parlamentu, ali je odluka parlamenta konačna. Vlada je kolektivno tijelo koje je preko premijera odgovorno parlamentu. Ostaju na snazi temeljni instituti racionaliziranog parlamentarizma. Premijera većinom glasova svih zastupnika bira parlament na prijedlog predsjednika države, a ministre imenuje i smjenjuje predsjednik države na prijedlog premijera. Čl. 16 Temelnog zakona određuje da predsjednik države predlaže kandidata za premijera na inauguralnoj sjednici novog saziva parlamenta, budući da mandat premijeru (i vladi) prestaje s prvom sjednicom novoizabranog saziva parlamenta. Predsjednik države mora predložiti kandidata za novog premijera u roku 15 dana ako je mandat premijeru prestao zbog ostavke, smrti, neizglasavanja povjerenja, nepostojanja uvjeta za izbor ili utvrđivanja inkompatibilnosti. Ako parlament ne iza-

bere premijera, predsjednik ima pravo nakon 15 dana predložiti novog kandidata. Kao i do sada, ne postoji pojedinačna odgovornost ministara koja je, u skladu s načelima racionaliziranog parlamentarizma, prenesena na premijera (Bonić, 2010). Glasovanje o nepovjerenju vladi (cenzuru) može tražiti jedna petina zastupnika, i to kao glasovanje o nepovjerenju premijeru, ali samo tako da istodobno predloži kandidata za novog premijera kojega mora podržati većina svih zastupnika. Sam premijer može tražiti glasovanje o povjerenju u parlamentu, a ako ga ne podupre većina zastupnika, mora podnijeti ostavku. Ostavkom premijera ostavku podnosi i cijela vlada. Premijer može povezati glasovanje o povjerenju s nekim vladinim prijedlogom; ako vladin prijedlog ne dobije većinu – zakoni i prijedlozi vlade, osim organskih i ustavnih zakona, donose se običnom većinom, uz uvjet da postoji kvorum, što znači da u glasovanju mora sudjelovati polovica ukupnog broja zastupnika – smatra se da vladi nije iskazano povjerenje. Parlament odluku o iskazivanju nepovjerenja mora donijeti u roku tri do osam dana od dana podnošenja prijedloga.

Olakšani su uvjeti za prijevremeno raspuštanje parlamenta. Predsjednik države, nakon što prethodno čuje mišljenja premijera, predsjednika parlamenta i predsjednika klubova zastupnika, raspušta parlament ako on ne izabere premijera u roku 40 dana, kao i do sada, te ako parlament ne usvoji proračun do 30. ožujka proračunske godine. Za razliku od SR Njemačke, parlament može odlučiti i da se sam raspusti prije isteka mandata, što prema dosadašnjem Ustavu nije bilo moguće. Pooštreni su uvjeti za raspisivanje referendumu. Sukladno čl. 8, parlament mora raspisati referendum na zahtjev najmanje 200.000 birača, kao i na prijedlog predsjednika države, vlade ili 100.000 birača, kao i do sada. No da bi referendumsko pitanje "prošlo", mora glasovati 50% +1 birač, a od svih valjanih glasova 50% +1 mora jednako odgovoriti na postavljeno referendumsko pitanje. Do sada je referendum bio uspješan ako je 50% +1 birača koji su glasovali predali važeći glas, uz uvjet da je četvrtina svih birača na referendumsko pitanje dala isti odgovor. O brojnim pitanjima referendum se uopće ne može raspisati, među ostalima o promjeni Temelnog zakona, državnom proračunu, vrsti središnjeg poreza, raspuštanju parlamenta. Neka su od tih ograničenja postojala i u čl. 28/C st. 5. Ustava. Institut pučke inicijative je ukinut.

Kurija umjesto Vrhovnog suda

Poglavlje o sudstvu napisano je prilično lapidarno, a djelomice je i problematično. Suce imenuje predsjednik države u skladu s organskim zakonom. Nacionalno sudbeno vijeće, tijelo koje su činili sami suci i koje je sudjelovalo u imenovanju sudaca i predsjednika sudova, više se ne spominje. Vrhovni sud mijenja naziv u Kuriju u skladu s općim historicističkim jezikom Temelnog zakona. Predsjednika Kurije bira parlament dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika iz reda članova Kurije, na prijedlog predsjednika države i na mandat od devet godina. Cjelokupno sudstvo mora biti uređeno organskim zakonom. Temeljni zakon otvara mogućnost da novog predsjednika, pa i članove Kurije imenuje parlament. Najproblematičnija je odredba prema kojoj suci odlaze u mirovinu kao i svi drugi građani – do-

sad su odlazili u mirovinu s 70 godina života, a odsad se moraju umiroviti s 62 godine – što ugrožava načelo neovisnosti i status sudaca, budući da bi vrlo brzo oko 300 najiskusnijih mađarskih sudaca moralo otići u mirovinu po sili Temelnog zakona (Venice Commission, 2011b, 22). Također, dosadašnje specijalizirane parlamentarne povjerenike i općeg povjerenika za zaštitu prava zamjenjuje jedan povjerenik za zaštitu temeljnih prava, koji ima zamjenike specijalizirane za prava nacionalnih manjina i "prava budućih generacija". Na rok od šest godina bira ih parlament dvotrećinskom većinom glasova. Odredbe o Državnom odvjetništvu, Državnome revizijskom uredu i lokalnoj samoupravi uglavnom su ostale u okviru postojećih ustavnih rješenja.

Najveće je promjene doživio Ustavni sud. Broj sudaca povećan je na 15, a bira ih parlament dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika na mandat od 12 godina. Predsjednika Ustavnog suda istom većinom bira parlament, a ne kao dosad suci tog suda. Još su više promijenjene nadležnosti Ustavnog suda. Ukinuta je opća *actio popularis* i uvedene točno definirane nadležnosti. Prema čl. 24. st. 2, Ustavni sud obavlja apriornu kontro-

Zakonodavac je čl. 36. st. 4. Temelnog zakona propisao da parlament ne može usvojiti državni proračun ako on dopušta da državni dug bude veći od 50 posto BDP-a

lu ustavnosti. Nadalje, sukladno čl. 6, a na zahtjev predsjednika države ili parlamenta, obavlja i naknadnu kontrolu ustavnosti. Na prijedlog bilo kojeg suca u pojedinim sudskim slučajevima i na prijedlog bilo koga u pojedinom slučaju putem ustavne tužbe nadležan je provjeriti sudsku presudu i njezinu usklađenost s Temeljnim zakonom. Na prijedlog vlade, povjerenika za temeljna prava ili jedne četvrtine zastupnika dužan je ispitati ustavnost bilo kojeg zakona. Kontrolira i ustavnost zakona koji se usklađuju s međunarodnim ugovorima.⁴ No izrazito je problematičan čl. 37. st. 4. prema kojemu Ustavni sud tijekom vremena u kojemu je državni (javni) dug veći od 50 posto BDP-a može, a u okviru svojih nadležnosti apriorne kontrole ustavnosti, ocjenjivati ustavnost državnog proračuna i odredbi o njegovoj primjeni, kao i ustavnost zakona o središnjem porezu, carinama, mirovinama, zdravstvenim doprinosima i središnjim uvjetima za lokalne poreze, te ih može ukinuti ako su u suprotnosti s pravom na život i ljudsko dostojanstvo, pravom na zaštitu osobnih podataka, slobodom mišljenja, savjesti ili vjeroispovijesti i pravima vezanima s mađarskim državljanstvom. Komparativno gledano, takvo ograničavanje ovlasti Ustavnog suda teško je naći drugdje, a protivno je i nekim normama Ugovora o funkcioniranju Europske Unije (TFEU), te državljanima Mađarske ne jamči primjerenu zaštitu. Nastojeći osigurati financijsku disciplinu, zakonodavac je čl. 36. st. 4. Temelnog zakona propisao da parlament ne može usvojiti državni proračun ako on dopušta da državni dug bude veći od 50 posto BDP-a. Ako je dug veći od propisanog cenzusa, parlament može usvojiti samo državni

proračun koji planira smanjenje državnog duga, osim u slučajevima izvanrednih stanja ("specijalna pravna stanja") ili velike ekonomske recesije. Ako parlament ne usvoji državni proračun do početka kalendarske godine, vlada postupa u skladu s ciljevima državnog proračuna koji je na snazi.

Čl. 44. Temeljnog zakona uvodi Proračunsko vijeće koje čine guverner Narodne banke, predsjednik Državnog ureda za reviziju i član kojega imenuje predsjednik države na šestogodišnji mandat. Takvo je tijelo ustavno smješteno između vlade koja proračun priprema i parlamenta koji ga usvaja. Proračunsko vijeće sudjeluje u pripremi proračuna, a ima i pravo veta pri usvajanju državnog proračuna ako on ne ispunjava zahtjeve iz spomenutog čl. 36. I rad tog tijela uređuje se organskim zakonom.

Preostali dio Temeljnog zakona odnosi se na oružane snage te prilično podrobno uređuje "specijalna pravna stanja": stanje nacionalne krize, izvanredno stanje, stanje prethodne obrane, neočekivane napade, stanje izuzetne opasnosti. U svim se tim stanjima mogu ograničiti temeljna prava i slobode, osim prava na život i dostojanstvo, zabrane mučenja, ropstva, nehumanog postupanja, ljudskog kloniranja i sl. te zabrane kažnjavanja bez prethodno održanog suđenja, prava na obranu, načela *nullum poena sine lege*.

Zaključak

Moglo bi se pomisliti kako je usvajanjem novog ustava, to jest Temeljnog zakona, u travnju 2011. završen mađarski put ka konsolidaciji demokracije. No zbog načina na koji je donesen, a koji je isključio konsenzus parlamentarnih i izvanparlamentarnih stranaka te udruga civilnog društva, Temeljni zakon praktično se pretvorio u "ustav" sadašnje koalicijske vlade i vjerojatno će biti promijenjen kada nova vlast bude imala potrebnu većinu da to učini. Primjedbe na Temeljni zakon imali su mađarska oporba, Vijeće Europe, Amnesty International, lijeve i liberalne stranke u Europskom parlamentu, brojni politolozi i ustavni pravници, pa čak i glavni tajnik UN-a Ban Ki-moon.

Temeljni zakon praktično se pretvorio u "ustav" sadašnje koalicijske vlade i vjerojatno će biti promijenjen kada nova vlast bude imala potrebnu većinu da to učini

Neosporno je pravo Mađarske da donese ustav kakav želi. No u globaliziranom svijetu u kojemu su "globalizirani" i ustavi, a pojedine su odredbe o zaštiti ljudskih prava postale nedodirljive stavke općega međunarodnog prava, Mađarska je morala znati da će zbog načina na koji je usvojen novi ustav i sadržaja pojedinih njegovih poglavlja izazvati međunarodne reakcije koje neće biti povoljne za međunarodni ugled zemlje koja je, uz to, u vrijeme donošenja Temeljnog zakona bila predsjedateljica Vijeća ministara Europske unije. Čini se da mađarski ustavotvorci nisu ni čuli, a kamoli čitali djela Johna Rawlsa koji jasno razlikuje *obu-*

hvatne doktrine koje nam govore što daje vrijednost ljudskom životu, kakav je život vrijedan življenja i što čini moralni sadržaj našeg života, od *političke koncepcije pravednosti* koja ne govori o tome što znači živjeti dobar život, nego o tome na kojim vri-

Iz brojnih je odredaba Temeljnog zakona očito da država nameće konzervativno-kršćansku ideologiju svim državljanima i da je bitne moralne kategorije te ideologije unijela u ustavni tekst

jednostima treba utemeljiti političke institucije i kako one trebaju funkcionirati da bi građani s različitim moralnim svjetonazorima mogli ostvariti vlastito shvaćanje dobrog života. Rawlsu je uvijek *preklapajućeg konzenzusa* upravo razlikovanje vlastite moralne doktrine od političke koncepcije pravednosti (Kulenović, 2003:55). Tvorci mađarskoga Temeljnog zakona stvorili su prilično anakron dokument u kojemu je, poglavito u preambuli, uvodnom poglavlju i poglavlju o ljudskim pravima, došlo do negativnog odmaka od postojećeg Ustava Republike Mađarske, od nekih međunarodno-pravnih dokumenata o zaštiti ljudskih prava, ali i od opće teorije demokratskoga liberalnog konstitucionalizma. To je ponajbolje vidljivo u odmaku od načela o neotuđivosti ljudskih prava i od pojma države koja jednako mora štiti prava svih državljana. Temeljni zakon uvodi načelo moralnih obveza među ljudska prava, odabirući oblike "dobrog života" koji se smatraju moralno dobrim i vrijednim ustavne zaštite. Temeljni zakon ne zasniva se na primarnoj premisi liberalnog konstitucionalizma o neutralnosti i toleranciji države u odnosu prema autonomiji pojedinaca, te na jednakom priznavanju i zaštiti različitih oblika "dobrog života". Iz brojnih je odredaba Temeljnog zakona očito da država nameće konzervativno-kršćansku ideologiju svim državljanima i da je bitne moralne kategorije te ideologije unijela u ustavni tekst (Arato i dr, 2011).

Bilješke

- 1 Fidesz je prošao evoluciju od liberalne građanske stranke koju su osnovali studenti još 1988. do stranke umjerene desnice s kršćansko-demokratskom ideologijom, a koja danas naginje i k populizmu i naglašenijem konzervativizmu. Imenu je 1995. dodao i naziv MPP (*Magyar Polgári Párt*, Mađarska građanska stranka). Opet mijenja ime 2003. u Fidesz-MPS (*Magyar Polgári Szövetség*, Mađarska građanska unija).
- 2 I pri donošenju amandmana 1989. u preambuli je bila nagašena privremenost Ustava: "Kako bi se osigurala mirna tranzicija (prijelaz) u ustavnu (pravnu) državu, ustanovio višestranački sustav, parlamentarna demokracija i socijalno tržišno gospodarstvo, Narodna skupština Republike Mađarske ovdje donosi slijedeći tekst kao Ustav Republike Mađarske, dok se ne usvoji novi Ustav ..."

- 3 Prije toga građanima su poslani upitnici kojima se htjelo saznati kakvi su njihovi stavovi o pojedinim pitanjima. Upitnike je ispunilo i vratilo samo 11 posto građana.
- 4 Sukladno čl. Q st. 3, Mađarska je prihvatila dualističku koncepciju odnosa unutarnjega i međunarodnog prava. Prihvaća opća pravila međunarodnog prava, a drugi izvori međunarodnog prava postaju dio pravnog sustava Mađarske usvajanjem zakona kojima se pojedini međunarodni ugovori inkorporiraju u mađarski pravni sustav.

Literatura

- Arrato, A., Halmai, G., Kis, J. (ur.) (2011). *Opinion on the Fundamental Law of Hungary*. <http://lapa.princeton.edu/hosted-docs/amicus-to-vc-english-final/pdf> (2. lipnja 2011).
- Bonić, T. (2010). Racionalizirani parlamentarizam – komparativna analiza Njemačke, Španjolske i Mađarske. Magistarski rad. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hungary – The Fundamental Law of Hungary; Magyarország Alaptörvény. <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk11043.pdf> (mađarski tekst).
- The Fundamental Law of Hungary. http://www.kormany.hu/download/2/ab/30000/Alap_angol.pdf (English Translation from Hungarian Government Source).

Loi fondamentale de la Hongrie. http://www.kormany.hu/download/3/ab/30000/Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny_francaja.pdf (French Translation from Hungarian Government Source) (pristupljeno 16. lipnja 2011).

Hungary – Constitution, internet: <http://www.servat.unibe.ch/icl/hu00000.html>.

Kulenović, E. (2003). Ratzinger protiv Rawlsa: propast preklapajućeg konzensusa. *Politička misao*. (40) 1.

Milišić, N. (2010). Profil političke organizacije: JOBBIK. *Političke analize*. (1) 4.

Milišić, N. (2011). Profil politike: Medijska politika u Mađarskoj. *Političke analize*. (2) 6.

Venice Commission (2011a). *Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary* (adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session – Venice, 25-26 ožujka 2011). <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf> (2. lipnja 2011).

Venice Commission (2011b). *Opinion on the New Constitution of Hungary* (adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session – Venice, 17-18 lipnja 2011). <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29016-E.pdf> (2. lipnja 2011). ■