

## Hlava štátu - zodpovednosť a funkcia

Ivan Šimko, bývalý minister spravodlivosti  
(Diskusia III. Po 25 rokoch 1989-2014. ©BIH/BISLA)

Skutočné postavenie, vplyv a politický význam hlavy štátu v našej dlhodobej tradícii, a to ešte z čias štátov, v ktorých žili naši predkovia v uplynulých troch storočiach, záviseli vždy podstatne viac od osobnosti prezidenta, či v období monarchie cisára, než od jeho ústavných právomocí. Tých má tradične podstatne viac šéf výkonnej moci. Už v monarchii boli obdobia silných panovníkov (Mária Terézia, Jozef II., v prvých desaťročiach svojho panovania i František Jozef I.), ale aj obdobia silných kancelárov, ktorí dokázali zatieniť význam a i reálny vplyv cisárov na vtedajší verejný život. Ako príklad možno uviesť obdobie vlády kniežaťa Klemensa von Metternicha.

Po prevrate a i po prijatí ústavy v roku 1920 nadviazalo na túto tradíciu aj Československo a v období druhej svetovej vojny i vojnová Slovenská republika. Masaryk, Tiso, Gottwald a Husák boli nepochybne prezidentmi, ktorý mali výrazný vplyv na charakter verejného života svojej doby. Striedali ich obdobia slabších prezidentov, ktorí svoj úrad vykonávali viac administratívne než politicky. V kritických chvíľach štátu spravidla zlyhali.

Po roku 1989 sme nadviazali na túto dlhodobú politickú tradíciu. Prvý prezident novej, demokratickej éry Václav Havel bol opäť vplyvnou hlavou štátu. Jeho postavenie v čase revolúcie bolo tak silné, že v decembri 1989 ho zvolilo Federálne zhromaždenie ústavnou väčšinou, hoci drvivú väčšinu v ňom ešte mali poslanci zvolení za komunistickej éry. Toto potom potvrdili i poslanci zvolení v slobodných voľbách v júni 1990.

Veľké ústavné zmeny, ktoré priniesla revolúcia na sklonku roku 1989 a hlavne na jar v roku 1990 nezasiahli do ústavného postavenia hlavy štátu. Prebrali sme v zásade politicky i ústavne model, ktorý založila ešte ústava z roku 1920, čiastočne modifikovaný ústavnými zmenami v období komunistického režimu. Prvý problém, ktorý priniesol život, sa však netýkal pôsobnosti hlavy štátu. Bola to procedurálna

otázka – spôsob voľby prezidenta. Je prirodzené, že tradícia politicky vplyvnej hlavy štátu, ktorá pôsobí v prostredí mocných politických strán ovládajúcich zákonodarnú a výkonnú moc, prináša i konflikty. Isté napätie medzi hlavou štátu a zostatkom politickej scény je prirodzené, a čím silnejšou osobnosťou je prezident, tým možno očakávať i vyššie napätie. Preto pravidlo, ktoré zaviedla komunistická ústava v roku 1960, podľa ktorého sa prezident volil kvalifikovanou trojpätinovou väčšinou hlasov v parlamente, sa v demokratických podmienkach čoskoro ukázalo ako brzda normálneho fungovania ústavného systému štátu.

Ku zvýšeniu kvóra potrebného na voľbu hlavy štátu viedol zrejme prostoduchý argument, že prezident by mal mať čo najsilnejší mandát. V politickom prostredí, kde o všetkom rozhodovala jedna politická strana, to bola samozrejme iba formalita. V pluralistickom prostredí sa toto pravidlo stalo problémom. Václav Havel sa stal vplyvným a vizionárskym prezidentom, avšak dostal sa do konfliktov s politickými zámermi viacerých parlamentných strán. To napokon viedlo k tomu, že Federálne zhromaždenie v roku 1992 už nebolo schopné nájsť ústavnú väčšinu na voľbu akéhokoľvek prezidenta.

Ústava Slovenskej republiky zo septembra 1992 zriadila funkciu slovenského prezidenta. Prebrala však československú ústavnú úpravu tohto inštitútu vrátane spôsobu voľby a potrebného trojpätinového kvóra. Už od prvých mesiacov existencie samostatnej Slovenskej republiky bolo jasné, že toto usporiadanie sa stane predmetom politických zápasov. Aby ústavný systém nového štátu mohol začať fungovať, bolo potrebné v politicky polarizovanom prostredí nájsť ústavnú väčšinu na zvolenie hlavy štátu. Celkom logicky sa uchádzači o túto funkciu, aj keď pochádzali z prostredia vládneho HZDS, museli usilovať získať hlasy i z druhej strany politickej barikády. Získal ich napokon Michal Kováč, a to aj od poslancov politických strán, proti ktorým predseda najsilnejšej strany a premiér Vladimír Mečiar nemilosrdne bojoval. Oproti ľútemu zápasu medzi tými, čo „chceli“ Slovensko a tými, čo samostatnosť „nechceli“ sa začala formovať politika budovania nového štátu i naprieč doterajším bojovým líniami. Tam sa zrodil začiatok dlhotrvajúceho konfliktu medzi prezidentom Michalom Kováčom a predsedom vlády Vladimírom Mečiarom.

Tento konflikt viedol ku preskupovaniu síl na politickej scéne Slovenska a v marci 1994 privodil pád Mečiarovej vlády. Po jesenných voľbách však Vladimír Mečiar zostavil svoju tretiu vládu a zápas medzi prezidentom a premiérom pokračoval. Nadobudol kriminálne rozmery a stal sa najsilnejším politickým dejom vtedajšieho Slovenska.

Bolo stále jasnejšie, že ústavná procedúra neumožní v rozdelenom slovenskom parlamente zvoliť novú hlavu štátu. Opozícia si stále silnejšie uvedomovala, že takáto situácia bude vyhovovať predsedovi vlády, ktorý si ústavné kompetencie prezidenta rozdelí so „svojím“ predsedom Národnej rady Slovenskej republiky, ktorým v tom čase bol Ivan Gašparovič. Mečiar by sa tým zbavil ústavného rivala, s obrovskou politickou váhou, ktorým by akýkoľvek zvolený prezident mohol byť, a zároveň by získal kontrolu nad jeho ústavnými oprávneniami. V podstate model, ktorý v Nemecku po smrti prezidenta Hindenburga v auguste 1934 využil na sústredenie moci Adolf Hitler.

KDH preto na sklonku roku 1996 vyšlo s návrhom zmeniť spôsob voľby prezidenta, nahradiť parlamentnú voľbu rozvášnenými politickými stranami priamou voľbou, a to tak, že takáto voľba zabezpečí, aby za každých okolností niekto zvolený bol. Návrh ústavného zákona vtedy Národná rada SR neprijala. Následne opozičné strany spustili petičnú akciu na vyhlásenie referenda o priamej voľbe prezidenta. Návrh získal viac ako pol milióna podpisov, podstatne viac ako vtedy požadovala ústava. Na základe toho prezident Kováč vyhlásil referendum.

I keď naša ústavná koncepcia referenda neumožňuje prijať v ľudovom hlasovaním zákon, Vladimír Mečiar sa ho obával. A tak sa stalo, že jeho minister vnútra nenechal vytlačiť otázku o priamej voľbe prezidenta a v deň referenda tak znemožnil voličom o nej rozhodnúť.

V marci roku 1998 skončilo funkčné obdobie prezidenta Kováča a stalo sa presne to, čo opozícia očakávala. Národná rada už nebola schopná zvoliť novú hlavu štátu. Ústavný systém sa začal rozkladať. Predseda vlády využil získané prezidentské kompetencie na vyhlásenie amnestií, ktoré dodnes zabraňujú riadnemu vyšetreniu únosu prezidentovho syna a zablokovaniu platne vyhláseného referenda.

Po voľbách v roku 1998 nastúpila vláda Mikuláša Dzurindu, ktorá získala podporu ústavnej väčšiny v parlamente. To umožnilo zmeniť ústavu a zaviesť voľbu hlavy štátu priamo občanmi. Vykonalo sa to ústavným zákonom č. 9/1999 Z.z. 14. januára 1999. Táto ústavná zmena zakotvila i niektoré drobné zmeny v ústavnom postavení hlavy štátu avšak nijako podstatne nezmenila charakter tohto úradu a pozíciu v politickom prostredí štátu.

Zmena ústavy v roku 1999 vytvorila dobrý základ pre ústavné fungovanie hlavy štátu. Už sa nemôže stať, že Slovensko zostane dlhší čas bez prezidenta a že si jeho právomoci privlastní iný ústavný orgán. Na druhej strane ani prezident nemôže siahnuť po výkonných oprávneniach, ktoré v dominujúcom rozsahu patria vláde.

Jeho ústavné postavenie je vyvážené, a od roku 1999 bol zrejme jediný väčší ústavný problém, ktorý sa týkal vymenovania generálneho prokurátora, ktorého navrhol parlament.

V budúcom vývoji nášho ústavného systému bude nepochybne potrebné upresňovať niektoré formulácie, ktoré pripúšťajú rôzne výklady. Čiastočne sa to deje rozhodovaním Ústavného súdu. Zásadné zmeny v postavení hlavy štátu by sme však nemali očakávať v zmenách ústavy, ale mali by sme sa o to usilovať ako voliči. Keď zvolíme za prezidenta múdreho a prezieravého človeka, ktorý dokáže byť pevný aj v kritických chvíľach štátu, tak bude úrad prezidenta silný a bude mať prirodzenú autoritu. Ak uprednostníme iné kritériá, tak by tomu nepomohli ani zmeny ústavy.