



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO

K NOVEJ ÚSTAVE MAĎARSKA

**Prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva
(Benátska komisia) na jej 87. plenárnom zasadnutí
(Benátky 17. – 18. júna 2011)**

Na základe pripomienok

p. Christopa GRABENWARTERA (Rakúsko)
p. Wolfganga HOFFMANN-RIEMA (Nemecko)
p. Hanny SUCHOCKEJ (Poľsko)
p. Kaarla TUORIHO (Fínsko)
p. Jana VELAERSA (Belgicko)

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky,
členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

OPINION ON THE NEW CONSTITUTION OF HUNGARY

Preklad a korektúra:

JUDr. Helena Kravcová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky
Mgr. Martina Buchová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky
Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky
PaedDr. Marta Ondrejková, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

OBSAH

I. Úvod.....	3
<i>A. Základné informácie.....</i>	<i>3</i>
<i>B. Úvodné poznámky.....</i>	<i>4</i>
<i>C. Predmet stanoviska.....</i>	<i>4</i>
II. Všeobecné poznámky.....	5
<i>A. Hlavné zákony.....</i>	<i>6</i>
<i>B. Pravidlá výkladu.....</i>	<i>7</i>
III. Osobitné poznámky.....	8
<i>A. Preambula.....</i>	<i>8</i>
<i>B. Základ.....</i>	<i>10</i>
<i>C. Sloboda a zodpovednosť (čl. I až XXXI).....</i>	<i>13</i>
a) Všeobecné poznámky.....	13
b) Osobitné poznámky.....	15
<i>D. Štát</i>	<i>21</i>
IV. Závěry	31

I. Úvod

1. Na svojom zasadnutí dňa 26. marca 2011 v Paríži sa Monitorovací výbor Parlamentného zhromaždenia rozhodol požiadať Benátsku komisiu, aby poskytla stanovisko k novej Ústave Maďarska.

2. Bola zriadená pracovná skupina spravodajcov zložená z: pani Hanny Suchockej, pánov Wolfganga Hoffmann-Riema, Christopha Grabenwartera, Kaarla Tuoriho a Jana Velaersa.

3. Dňa 17. – 18. mája 2011 táto pracovná skupina spolu s pánom Thomasom Markertom a pani Artemizou Chiscaovou zo sekretariátu Benátskej komisie vycestovala do Maďarska, aby sa stretla s predstaviteľmi úradov, politických strán zastúpených v maďarskom parlamente, ústavného súdu a občianskej spoločnosti. Benátska komisia by sa im všetkým chcela poďakovať za rozhovory, ktoré sa konali pri tejto príležitosti, a maďarským úradom za vynikajúcu organizáciu tejto návštevy.

4. Toto stanovisko, ktoré vychádza z pripomienok spravodajcov, bolo prijaté Benátskou komisiou na jej 87. plenárnom zasadnutí v Benátkach v dňoch 17. – 18. júna 2011.

A. Základné informácie

5. Súčasná Ústava Maďarskej republiky bola prijatá 20. augusta 1949. Je to prvá a jediná písaná ústava tejto krajiny a Maďarsko je jedinou bývalou krajinou strednej a východnej Európy, ktorá po páde komunizmu neprijala úplne novú ústavu¹.

6. Od roku 1988 sa v Maďarsku objavovala myšlienka prípravy novej ústavy. Deklarovaným cieľom bolo vytvoriť systém viacerých strán, parlamentnej demokracie a sociálnej trhovej ekonomiky. Z dôvodu časovej tiesne však nová ústava nemohla byť navrhnutá a národné zhromaždenie prijalo úplnú novelu ústavy z roku 1949 (zákon XXXI. z 23. októbra 1989). Preambula ústavy v znení z roku 1989 ustanovuje, že ústava zostáva v platnosti dočasne, a to až do prijatia novej ústavy².

7. Od roku 1989 bola ústava niekoľkokrát novelizovaná a kvôli dvojtretinovej väčšine, ktorú mala vládnuca koalícia, v poslednom čase viac než desaťkrát.

8. Po tom, ako sa v roku 2010 dostala k moci súčasná maďarská vláda, boli príprava a prijatie novej ústavy znovu zaradené do programu a stali sa hlavnou úlohou súčasnej väčšiny. Na tento účel bol v júni 2010 zriadený Národný konzultačný orgán a ad hoc Parlamentný výbor pre návrh ústavy (A Body of National Consultation and an *Ad-Hoc* Parliamentary Constitution Drafting Committee). Ad hoc Parlamentný výbor bol zriadený v júni 2010 a svoju činnosť začal 20. júla 2010. Vypracoval koncepčnú štúdiu, ktorá bola nakoniec v procese tvorby ústavy považovaná len za pracovný dokument. Medzitým bol vypracovaný návrh zvolenými zástupcami FIDESZ/KDNP a 14. marca 2011 bol predložený maďarskému parlamentu. Tento bol prijatý maďarským parlamentom hlasmi koalície

¹ Pozri tiež konkrétny prípad Lotyšska: 4. mája 1990 Najvyššia rada Lotyšskej republiky vyhlásila Lotyšsko za nezávislé a prijala čl. 1, čl. 2, čl. 3 a čl. 6 ústavy z roku 1922. Zvyšok ústavy zostal v dočasnej neplatnosti, až kým nebol revidovaný, aby sa prispôbil modernej situácii; ústava bola plne znovu prijatá parlamentom Lotyšska 6. júla 1993.

² „Za účelom podpory mierového politického prechodu na štát riadený princípom právneho štátu, realizujúci pluralitný systém politických strán, parlamentnú demokraciu a sociálnu trhovú ekonomiku, parlament týmto ustanovuje znenie ústavy našej krajiny - až do prijatia novej ústavy našej krajiny – (...), Ústava Maďarskej republiky (zákon XX z roku 1949 v znení zákona XXXI z roku 1989).

FIDESZ/KDNP dňa 18. apríla 2011 a podpísaný prezidentom Maďarska 25. apríla 2011. Ako naznačujú jeho záverečné ustanovenia, nová ústava má nadobudnúť účinnosť 1. januára 2012. Prechodné ustanovenia ešte majú byť schválené.

9. Monitorovací výbor Parlamentného zhromaždenia Rady Európy sa 26. marca 2011 rozhodol požiadať Benátsku komisiu o vypracovanie stanoviska k prijatej ústave.

B. Úvodné poznámky

10. Benátska komisia v súvislosti so súčasným ústavným procesom už maďarským orgánom poskytla právnu pomoc. Vo svojom Stanovisku CDLAD (2011)001 prijatom na 86. plenárnom zasadnutí (Benátky 25. – 26. marec 2011) zhodnotila na žiadosť maďarských orgánov tri právne otázky vznesené v procese prípravy novej ústavy: možnosť začlenenia ustanovení Charty základných práv Európskej únie do novej ústavy, úloha a význam predbežného preskúmania v rámci kompetencií ústavného súdu a úloha a význam *actio popularis* v ex post ústavnom preskúmaní. Komisia poskytla svoj právny názor na tieto tri konkrétne otázky a najvhodnejšie stanoviská, ktoré by podľa jej názoru mohli byť implementované v maďarskom kontexte, pričom v tom čase absentoval návrh novej ústavy. Komisia v tejto súvislosti poznamenáva, že odporúčania uvedené v tomto stanovisku boli čiastočne zohľadnené (pozri ale § 122).

11. Vo svojom stanovisku prijatom v marci 2011 Benátska komisia na základe početných obáv zo strany občianskej spoločnosti z dôvodu nedostatku transparentnosti procesu prijímania novej ústavy a nedostatočných konzultácií s maďarskou spoločnosťou taktiež formulovala niekoľko všeobecných pripomienok týkajúcich sa tohto procesu. Kritizovala postup navrhovania, prerokovania a prijímania novej ústavy z dôvodu tesných časových lehôt a obmedzených možností diskusie o návrhu medzi politickými silami v rámci médií a občianskej spoločnosti. S poľutovaním konštatovala, že nebol možný konsenzus – medzi politickými silami a v rámci spoločnosti – či už o priebehu procesu alebo o obsahu budúcej ústavy³. Na základe informácií získaných v súvislosti s poslednou fázou diskusie a prijímania novej ústavy sú vyššie uvedené pripomienky stále platné.

12. Benátska komisia by chcela zdôrazniť, že ústavná kultúra, ktorá jasne oddeľuje ústavné otázky od bežnej politiky a vidí ústavu ako všeobecne prijatý rámec pre bežné demokratické procesy – s ich pochopiteľnými a dokonca zdravými politickými nezhodami, je nevyhnutnou podmienkou pre plne úspešný a legitímny proces tvorby ústavy.

13. Komisia však poznamenáva, že zatiaľ čo počas diskusií a konečného prijatia novej ústavy nebol možný skutočný dialóg medzi väčšinou a opozíciou, podľa informácií poskytnutých predstaviteľom Benátskej komisii počas ich návštevy v máji 2011 väčšinová koalícia a opozícia budú spolupracovať pri príprave vykonávacích právnych predpisov.

C. Predmet stanoviska

14. Benátska komisia vo všeobecnosti víta to, že bývalé komunistické krajiny prijímajú nové a moderné ústavy na vytvorenie nového rámca spoločnosti, ktoré zaručujú demokraciu, základné slobody a právny štát.

³ Pozri CDL-AD(2011)001, Stanovisko k trom právnym otázkam, ktoré vzišli počas procesu navrhovania novej Ústavy Maďarska, § 16 – § 19.

15. Pri hodnotení novej ústavy sa Benátska komisia snaží predovšetkým zistiť, či sú jej ustanovenia v súlade s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „ECHR“ alebo „Dohovor“) a s demokraciou a zásadami právneho štátu a základnými hodnotami všeobecne uznávanými členskými štátmi Rady Európy.

16. Nižšie uvedená analýza je založená na anglickom preklade prijatej ústavy poskytnutej maďarským ministerstvom verejnej správy a spravodlivosti, ktorá bola uverejnená na oficiálnej internetovej stránke maďarskej vlády. Preklad nemusí presne odrážať pôvodnú verziu v každom bode a v dôsledku toho môžu byť niektoré pripomienky a opomenutia ovplyvnené problémami s prekladom.

17. Nasledujúce pripomienky nie sú určené na dôkladnú štúdiu celej ústavy. Ich cieľom je poskytnúť základný náhľad na niektoré vybrané body.

II. Všeobecné poznámky

18. Maďarsko prijalo novú ústavu, ktorá si kladie za cieľ dosiahnutie všeobecných črt modernej ústavy v rámci Rady Európy. Benátska komisia najmä uvítala skutočnosť, že táto nová ústava zakladá ústavný poriadok založený na demokracii, právnom štáte a ochrane základných práv ako základných princípov. Berie na vedomie, že ústavy ostatných európskych štátov ako Poľska, Fínska, Švajčiarska alebo Rakúska boli použité ako zdroj inšpirácie. Bolo vyvinuté osobitné úsilie na dodržanie techniky a obsahu ECHR a do istej miery aj Charty základných práv Európskej únie.

19. Zvláštnosťou novej Ústavy Maďarska je, že zatiaľ čo vychádza z vyššie uvedených štandardov, táto ústava obsahuje rad konkrétnych variácií európskych záruk, ktoré možno čiastočne nájsť v obmedzenom počte európskych ústav. Väčšina z nich je spojená s národnými tradíciami a identitou. Tieto sú v práve Európskej únie považované za dôležité faktory (čl. 6 Zmluvy o Európskej únii)⁴ a sú taktiež prijaté ECHR. Benátska komisia sa v tomto ohľade domnieva, že zatiaľ čo množstvo týchto osobitných záruk môže byť chápaných ako súčasť národnej ústavnej autonómie, iné záruky musia byť analyzované so zreteľom na európske štandardy, predovšetkým judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (pozri poznámky pod konkrétnymi ustanoveniami ústavy).

20. Táto úloha môže byť v niektorých prípadoch zložitejšia vzhľadom na niekedy nejasné vzájomné vzťahy medzi jej rôznymi ustanoveniami, ako aj vzhľadom na skutočnosť, že ústavný text často prenáša na hlavné („*cardinal*“ – organické) zákony definíciu podrobných pravidiel aplikovateľných na príslušné otázky (vrátane základných práv, inštitucionálneho usporiadania, štrukturálnych opatrení pre činnosť súdnej moci a pod.).

21. Keďže pre súčasnú vládnu koalíciu a Maďarsko predstavuje zásadný krok, vo všeobecnejšej rovine prijatie novej ústavy v apríli 2011 sa zdá byť, ako to potvrdzuje jej text, len začiatkom dlhšieho procesu vytvárania komplexného a uceleného nového ústavného poriadku. To zahŕňa prijatie alebo zmenu početnej legislatívy, nové inštitucionálne usporiadanie a iné súvisiace opatrenia. Aby boli tieto procesy plne úspešné, mali by byť založené na čo najväčšom možnom konsenze v rámci maďarskej spoločnosti.

⁴ „Základné práva, tak ako sú zaručené Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a pretože vyplývajú z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty, vytvárajú všeobecné princípy práva Únie“ (čl. 6. 3).

A. Hlavné zákony (Cardinal Laws)

22. Ústava ustanovuje extenzívne použitie hlavných zákonov s cieľom detailnej úpravy najdôležitejších usporiadaní spoločnosti. Obsahuje viac ako 50 odkazov na hlavné zákony vrátane ich definície v čl. T § 45. Hlavné zákony majú *inter alia* upravovať záležitosti alebo odvetvia ako: rodinná politika (čl. L), menovanie ministrov a iných orgánov verejnej správy (čl. 17 § 4), funkčné obdobie a zrušenie (remit) „*autonómnych regulačných orgánov*“ (čl. 23, § 2, § 4), súdnictvo (čl. 25 (7)), základné pravidlá verejných financií, ustanovenia o verejnej službe, dôchodkový systém atď. (čl. 40), štátny kontrolný úrad (čl. 43 § 4), rozpočtový výbor (Budgetary Council) (čl. 44 § 4), obranné sily (čl. 45 § 2, § 5), polícia a národné bezpečnostné služby (čl. 46 § 6), práva národnostných menšín (čl. XXIX § 3) atď.

23. Tieto hlavné zákony, známe v iných právnych systémoch ako „*organické zákony*“, si na prijatie a zmenu vyžadujú kvalifikovanú väčšinu dvoch tretín prítomných členov parlamentu (poslancov). Ich cieľom je predchádzať príliš jednoduchému zavádzaniu zmien týkajúcich sa záležitostí súvisiacich s ústavou, ktoré napriek tomu nie sú také závažné, aby boli upravené samotnou ústavou. Požiadavka kvalifikovanej väčšiny takisto podčiarkuje potrebu širokého konsenzu v týchto oblastiach. Napríklad, záležitosti ako voľby alebo rokovací poriadok parlamentu sú často upravené v hlavných zákonoch. Takéto organické zákony nie sú osobitnou črtou maďarského ústavného systému, aj iné ústavy ako napr. v Albánsku⁶, Rakúsku⁷, Chorvátsku⁸, Francúzsku⁹ a Čiernej Hore¹⁰ používajú túto možnosť úpravy určitých tém. Navyše, komplexný – aj keď menej široký – systém hlavných zákonov je súčasťou už súčasnej maďarskej ústavy.

24. Na základe uvedeného Benátska komisia zistila, že príliš široké použitie hlavných zákonov je problematické ako s ohľadom na ústavu, tak aj na bežné zákony. Podľa nej existujú záležitosti, pri ktorých by ústava mala byť pravdepodobne viac špecifická. Tieto zahŕňajú napríklad aj súdnictvo. Na druhej strane existujú otázky, ktoré by mali/mohli byť ponechané na bežnú legislatívu a väčšinovú politiku, ako napríklad rodinná legislatíva alebo sociálna a daňová politika. Benátska komisia sa domnieva, že parlamenty by mali byť schopné konať flexibilným spôsobom za účelom prijímania nových rámcových podmienok a čeliť novým výzvam v spoločnosti. Funkčnosť demokratického systému je zakorenená v jeho permanentnej schopnosti meniť sa. Čím viac politických záležitostí bude prenesených nad rámec právomocí jednoduchej väčšiny, tým menšiu dôležitosť budú mať budúce voľby, a tým viac možností má súčasná dvojtretinová väčšina na „*zabetónovanie*“ svojich politických preferencií a právneho poriadku krajiny. „*Voľby, ktoré by podľa čl. 3 Dodatočného protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd mali garantovať vyjadrenie názoru ľudí pri výbere zákonodarcu*“, by sa stali bezvýznamnými, ak by zákonodarca nebol schopný zmeniť dôležité aspekty legislatívy, ktorá by mala byť prijatá jednoduchou väčšinou. Ak budú nielen základné princípy, ale aj veľmi konkrétne

⁶ Čl. 81 § 2.

⁷ Pozri *inter alia*. čl. 14 § 10, čl. 14 a § 8, čl. 30 § 2, čl. 37 § 2.

⁸ Pozri *inter alia* čl. 6, čl. 7, čl. 11, čl. 23, čl. 25, čl. 27, čl. 34.

⁹ Čl. 91 § 3.

¹⁰ Čl. 91 § 3.

a „*podrobné pravidlá*“ o určitých záležitostiach prijaté hlavnými zákonmi, princíp demokracie je sám osebe v ohrození.¹¹

To takisto zvyšuje riziko budúceho prijímania prípadne nevyhnutných reforiem, dlho trvajúcich politických konfliktov a nepatričného tlaku a nákladov pre spoločnosť. Nevyhnutnosť určitého kvóra však môže byť úplne odôvodnená v určitých prípadoch, ako sú záležitosti tvoriace jadro základných práv, súdnych záruk alebo rokovacieho poriadku parlamentu.

25. S prihliadnutím na skutočnosť, že štáty požívajú veľký priestor na voľnú úvahu pri stanovovaní rozsahu a úrovne konkrétnosti ústavných ustanovení a rôznych úrovní národnej legislatívy, sa Benátska komisia domnieva, že tém (predmetov) hlavných zákonov, ako sú ustanovené maďarskou ústavou, je príliš veľa.

26. Navyše, vzhľadom na extenzívne použitie hlavných zákonov je dôležité zreteľne odlišiť tieto zákony od iných zákonov a samotnej ústavy. Nová maďarská ústava robí takýto rozdiel v jednom ohľade: hlavné zákony si vyžadujú dvojtretinovú väčšinu prítomných členov parlamentu (poslancov), kým v prípade samotnej ústavy sa aplikuje dvojtretinová väčšina všetkých členov parlamentu (poslancov). Pokiaľ berieme do úvahy podstatu, dostatočné odôvodnenie používania tohto typu zákona veľmi často chýba. Komisia by rada pripomenula, ako uviedla vo svojom marcovom stanovisku, že „*spravidla ústavy obsahujú ustanovenia upravujúce záležitosti najvyššej dôležitosti pre fungovanie štátu a ochranu základných práv jednotlivca. Základom preto je, že najdôležitejšie záruky sú konkretizované v texte ústavy a nie sú ponechané na normy nižšej právnej sily*“ (§ 52).

27. V závere Benátska komisia odporúča obmedziť oblasti a predmet úpravy hlavných zákonov v ústave na oblasti, v ktorých je značne opodstatnená požiadavka dvojtretinovej väčšiny.

B. Pravidlá výkladu

28. Komisia so záujmom vzala na vedomie snahu vynaloženú maďarským ústavným zákonodarcom na poskytnutie poradenstva, čo sa týka hlavných princípov, hodnôt a zdrojov, ktoré majú byť použité za účelom adekvátneho výkladu a použitia novej ústavy. Táto snaha však bola brzdená určitým nedostatkom zrozumiteľnosti a dôslednosti medzi prvkami v rôznych ústavných ustanoveniach, ktoré sú relevantné v súvislosti s výkladom ústavy.

¹¹ Pozri najmä nasledujúce články: L (3) o ochrane rodín; VII (3) o podrobných pravidlách pre cirkvi, VIII (4) o podrobných pravidlách o fungovaní a finančnej správe politických strán, IX o podrobných pravidlách týkajúcich sa slobody tlače a o orgáne dohliadajúcom na mediálne služby, tlačové produkty a infokomunikačný trh, XXIX (3) o podrobných pravidlách týkajúcich sa práv národnostných menšín žijúcich v Maďarsku a pravidlách upravujúcich voľby do miestnych a národných samospráv, XXXI (3) o podrobných pravidlách vojenskej služby; 38 (1) o požiadavkách na prevenciu, ochranu a zodpovednostnú správu národného majetku, 38 (2) o rozsahu štátneho výlučného majetku a výlučných ekonomických aktivít a obmedzení a podmienok pre scudzenie národného majetku; 40 o základných pravidlách všeobecného daňového a dôchodkového systému a 41 o monetárnej politike.

29. Pojem „*historická ústava*“ použitý ako v preambule, tak aj v čl. R upravujúcom konkrétne výklad ústavy prináša so sebou do ústavného výkladu určitú vágnosť. Neexistuje zrejmä definícia toho, čo sú „*úspechy historickej ústavy*“, na ktoré odkazuje čl. R.

30. Okrem toho je poľutovaniahodné, že ani uvedený čl. R, ani čl. 28 upravujúci výkladové povinnosti súdov nespomína maďarské medzinárodné zákonné záväzky, takisto ani časť (chapter) o „*Slobode a zodpovednosti*“ neobsahuje žiadny odkaz na medzinárodné nástroje týkajúce sa ľudských práv. V dualistickom modeli vzťahov medzi medzinárodným a národným právom pozostáva dôležitý prostriedok na zabezpečenie dodržiavania medzinárodných dohôd o ľudských právach zo záväzku (povinnosti) pre súdy a verejné orgány vykladať ústavné ustanovenia o základných právach a slobodách vo svetle dohôd o ľudských právach. Je preto obzvlášť dôležité odvodiť túto povinnosť od čl. Q(2), podľa ktorého „*Maďarsko zabezpečí súlad medzi medzinárodným právom a maďarským právom s cieľom splnenia svojich záväzkov vyplývajúcich z medzinárodného práva*“. Povinnosť vykladať ústavné ustanovenia vo svetle medzinárodných dohôd o ľudských právach zaväzujúcich Maďarsko sa inter alia týka čl. I (3), ktorý ustanovuje, že „*[a] základné právo môže byť obmedzené za účelom umožnenia výkonu iného základného práva alebo za účelom ochrany akejkoľvek ústavnej hodnoty v rozsahu, ktorý je nevyhnutne potrebný, primerane k sledovanému cieľu a pri rešpektovaní základného obsahu takého základného práva*“. To by napríklad znamenalo, že prípadné obmedzenia by mali byť v súlade s obmedzujúcimi ustanoveniami v ECHR (pozri tiež poznámky k čl. 28 uvedené nižšie).

III. Osobitné poznámky

A. Preambula

31. Komisia pripomína, že preambuly majú predovšetkým politický účel a predstavujú politické vyhlásenia, ktoré majú zdôrazniť dôležitosť základného zákona, jeho princípov, hodnôt a záruk pre dotknutý štát a jeho obyvateľstvo. Ako dôsledok majú mať tiež významnú zjednocujúcu funkciu. Pri absencii európskych štandardov v tejto oblasti konkrétne prvky, ktoré sú zahrnuté v preambule, závisia od vôle autority tvoriacej ústavu.

32. Preambula novej ústavy v skutočnosti obsahuje početné národné, historické a kultúrne odkazy (zmienky) ako odkaz na kráľa sv. Štefana, kresťanskú tradíciu a maďarskú kultúru a jazyk. Ťažko by bolo opomenúť dôležitosť týchto faktorov pre Maďarsko a ich konkrétnu úlohu v budovaní a zachovávaní maďarského štátu a národnosti. Každý si môže všimnúť, že pokiaľ berieme do úvahy náboženský aspekt, zatiaľ čo sa zdôrazňuje hlavná úloha kresťanstva v histórii Maďarska, preambula tiež uvádza „*vážime si rozličné náboženské tradície našej krajiny*“. Takéto vyhlásenie má kľúčovú dôležitosť. Malo by byť adekvátne vzaté do úvahy pri budúcej aplikácii a výklade ústavy a malo by byť rozšírené o ochranu všetkých vyznaní, náboženských tradícií a iných presvedčení.

33. Takisto treba poznamenať, že bez ohľadu na veľký dôraz, ktorý je kladený na národný prvok a úlohu maďarského národa¹³, existovala aj snaha nájsť v preambule rovnováhu medzi národnými a svetovými prvkami: „*veríme, že naša národná kultúra je bohatým*

¹³ „Sme hrdí, že náš ľud po storočia obraňoval Európu v rade bojov a obohatil spoločné hodnoty Európy svojim talentom a usilovnosťou.“

príspevkom k rozmanitosti európskej jednoty, rešpektujeme slobodu a kultúru ostatných národov a budeme sa usilovať o spoluprácu s každým národom sveta.“

34. Na základe uvedeného je v preambule niekoľko výrokov a termínov, ktoré môžu vyvolať obavy. Tieto výroky, termíny a základný prístup sú o to problematickejšie, že podľa čl. R § 3¹⁴ ústavy má mať preambula podstatný vplyv na výklad celej ústavy, a zdá sa, že sa jej poskytuje právna dôležitosť. Hoci sa preambuly väčšinou považujú za jeden z viacerých prostriedkov výkladu ústavy, odkaz na preambulu v čl. R § 3 môže v maďarskom prípade viesť k problémom, keďže textu preambuly chýba presnosť, ktorá je základom pre zákonný text, a obsahuje niekoľko potenciálne kontroverzných výrokov.

Odkaz na „*historickú ústavu*“ je značne nejasný, pretože v Maďarsku existovali rôzne štádiá vývoja rozličných historických pomerov, a preto neexistuje jasné a jednotné ponímanie pojmu „*historická ústava*“.

35. Predovšetkým môžu vzniknúť problémy právnej povahy. Ako napríklad v prípade, ak by sa odsek o starej ústave z roku 1949 chápal prísne technicky: „*Neuznávame komunistickú ústavu z roku 1949, keďže bola základom pre tyranskú vládu; preto ju vyhlasujeme za neplatnú.*“ Ak bolo mienené, že toto ustanovenie má mať právne dôsledky, možno ho vyložiť tak, že znamená neplatnosť *ex tunc* – inak by postačovalo vyhlásiť predchádzajúcu ústavu za zrušenú. *Ex tunc* neplatnosť predchádzajúcej ústavy by mohla viesť k výsledku, že všetky akty štátu prijaté na základe predchádzajúcej ústavy by stratili svoj právny základ a stali by sa samy neplatnými. To takisto môže byť použité ako argument pre ignorovanie bohatej rozhodovacej činnosti (judikatúry) maďarského ústavného súdu, ktorá hoci bola založená na „*neplatnej*“ ústave, hrala dôležitú úlohu vo vývoji Maďarska smerom k demokratickému štátu riadiacemu sa princípmi právneho štátu. Ešte aj ústavné inštitúcie ako parlament by stratili svoju legitimitu a museli by byť vnímané ako právne neexistujúce. To by viedlo k právnemu paradoxu, keďže nelegitímny alebo dokonca neexistujúci parlament nemôže prijať novú ústavu.

36. Zároveň vyššie uvedený odsek možno považovať za politické vyhlásenie, vyhlásenie, ktoré neznamená, že všetky akty a zákony založené na predchádzajúcej ústave, najmä od roku 1989, sa stanú neplatnými. Vyjadrenie možno skôr považovať za vytýčenie jasnej hranice medzi demokratickým systémom na mieste a predchádzajúcim komunistickým režimom. Ústava z roku 1949 bola legitimovaná rozhodnutím parlamentu a novelami prijatými od roku 1989 a voľbami v roku 1990. To je zreteľne upravené v texte preambuly:

„Obnovenie sebaurčenia našej krajiny, ktoré bolo stratené devätnásteho marca 1944, datujeme od druhého mája 1990, keď bol vytvorený prvý slobodne zvolený orgán ľudového zastúpenia. Tento dátum považujeme za začiatok novej demokracie a ústavného poriadku našej krajiny.“ Navyše, nová ústava vo svojich záverečných ustanoveniach odkazuje na ustanovenia súčasnej ústavy ako na právny základ na prijatie základného zákona¹⁵.

¹⁴ „Ustanovenia základného zákona sa majú interpretovať v súlade s ich účelom, národným uznaním a úspechmi našej historickej ústavy.“

¹⁵ „Parlament prijme základný zákon podľa § 19(3)a) a § 24(3) zákona XX z roku 1949“ (Záverečné ustanovenia, odsek 2).

37. Komisia vzala na vedomie, že podľa maďarských orgánov, s ktorými sa stretla počas svojej májovej návštevy v Budapešti, vyhlásenie neplatnosti ústavy z roku 1949 má byť ponímané len ako politické vyhlásenie. A predsa považuje za poľutovaniahodné, že takéto dôležité vyhlásenie a nešťastný vnútorný rozpor bol ponechaný v preambule bez venovania náležitej pozornosti jeho potenciálnym právnym a politickým dôsledkom. Komisia verí, že Ústavný súd Maďarska poskytne objasnenie tejto citlivej záležitosti v kontexte svojho budúceho výkladu novej ústavy. Prijatie prechodných ustanovení je takisto možnosťou, ako zabezpečiť právnu zrozumiteľnosť v tejto veci.

38. Komisia sa ďalej domnieva, že kým nie je nezvyčajné, že preambula ústavy alebo časť upravujúca všeobecné princípy zahŕňa ustanovenia o hodnotách základných pre ústavu, ústava by sa mala vyhnúť definovaniu a stanovovaniu raz a navždy hodnôt, o ktorých v spoločnosti existujú rozdielne odôvodnené koncepcie. Takéto hodnoty, ako aj ich legislatívne dôsledky by mali byť ponechané na etické debaty v rámci spoločnosti a na bežné demokratické postupy rešpektujúc pritom zároveň ľudské práva v krajine a iné medzinárodné záväzky.

39. Je takisto osobitne dôležité, aby ústavný zákonodarca venoval náležitú pozornosť princípu priateľských susedských vzťahov a vyhol sa zahrnutiu mimozemných prvkov a formulácií, ktoré by mohli spôsobiť vznik nevôle medzi susediacimi štátmi. V tomto ohľade sa zdá, že preambula je postavená na rozlíšení medzi maďarským národom a (inými) národnosťami žijúcimi v Maďarsku. Maďarský národ na druhej strane taktiež zahŕňa Maďarov žijúcich v iných štátoch. Vyhlásenie preambuly „*sľubujeme zachovávať intelektuálnu a duchovnú jednotu nášho národa roztrhnutého v búrkach ostatného storočia*“ zahŕňa zrejme historické odkazy a malo by byť chápané v kombinácii s čl. D upravujúcim „*zodpovednosť Maďarska za osud Maďarov žijúcich za jeho hranicami*“. Takéto široké chápanie maďarského národa a zodpovednosti Maďarska môže mariť medzištátne vzťahy a vytvárať medzietnické napätie (pozri tiež poznámky k čl. D uvedené nižšie).

40. Avšak preambula pokračuje a uvádza: „*národnosti žijúce s nami formujú časť politického spoločenstva a tvoria súčasť štátu.*“ Kým toto vyhlásenie možno považovať za snahu smerujúcu k začleneniu, je takisto potrebné vziať do úvahy, že preambula bola napísaná v mene „*my príslušníci maďarského národa*“ naznačujúc, že príslušníci „*národností žijúcich s nami*“ nie sú časťou národa stojaceho za prijatím ústavy. Ústava by mala byť ponímaná ako výsledok demokratického formovania vôle občanov krajiny ako celku, nielen dominantnej národnostnej skupiny. Preto mal/mohol byť použitý jazyk viac zahŕňajúci (ako napríklad „*My, občania Maďarska...*“). Opäť je nevyhnutné, aby bol uprednostnený komplexný prístup ústavných ustanovení.

B. Základ

Článok D

41. Benátska komisia konštatuje, že vyhlásenie v čl. D, že „*Maďarsko je zodpovedné za osud Maďarov žijúcich mimo jeho hraníc*“, sa dotýka veľmi delikátneho problému suverenity štátov, je pomerne širokou a nie príliš presnou formuláciou a môže byť dôvodom znepokojenia. V tomto kontexte Benátska komisia považuje za nešťastné najmä použitie pojmu „*zodpovednosť*“. Tento pojem možno interpretovať ako oprávnenie maďarských orgánov prijímať rozhodnutia a kroky v zahraničí v prospech osôb maďarského pôvodu, ktoré sú občanmi iných štátov, a takto môže viesť ku konfliktu kompetencií medzi maďarskými orgánmi a orgánmi danej krajiny. Takáto činnosť zahŕňa okrem iného podporu

„založenia samospráv ich komunit“ alebo „presadzovanie ich individuálnych a kolektívnych práv“.

42. Benátska komisia pripomína, že zatiaľ čo štáty môžu legitímne chrániť svojich občanov počas pobytu v zahraničí, ako je uvedené v jej Správe o preferenčnom zaobchádzaní s národnostnými menšinami príbuzenským štátom¹⁶, „zodpovednosť za ochranu menšín majú predovšetkým domáce štáty“. Komisia síce v tejto správe dodala, že „príbuzenský štát má tiež určitú úlohu pri ochrane a zachovaní jeho príbuzenských menšín, cieľom ktorej je zabezpečiť, aby ich pôvodné jazykové a kultúrne väzby zostali pevné“. Je však toho názoru, že prioritou musí byť rešpektovanie existujúceho rámca ochrany menšín skladajúceho sa z multilaterálnych a bilaterálnych zmlúv. Jednostranné opatrenia štátu vo vzťahu k príbuzenským menšinám sú legitímne iba „vtedy, ak sú rešpektované princípy územnej zvrchovanosti štátov, pacta sunt servanda, priateľské vzťahy medzi štátmi a dodržiavanie ľudských práv a základných slobôd, najmä zákaz diskriminácie“. V tejto súvislosti by Komisia chcela taktiež poukázať na čl. 2 Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín¹⁷ (ďalej len „Rámcový dohovor“), ktorého zmluvnou stranou je aj Maďarsko. V tejto súvislosti víta skutočnosť, že ustanovenia čl. Q novej ústavy zdôrazňujú, že je dôležité zabezpečiť „súlad“ medzi medzinárodným právom a maďarským právom¹⁸, a chce zdôrazniť ich význam.

43. Pokiaľ ide o otázku „kolektívnych práv“, je potrebné poznamenať, ako je uvedené v Dôvodovej správe k Rámcovému dohovoru, že zatiaľ čo „práva a slobody vyplývajúce z princípov Rámcového dohovoru môžu byť vykonávané jednotlivo alebo v spoločenstve s ostatnými“, „neuvažuje sa o žiadnych kolektívnych právach národnostných menšín“. To samozrejme nebráni Maďarsku na svojom území poskytnúť ich vlastným menšinám kolektívne práva. Avšak nie je na maďarských orgánoch, aby rozhodovali o tom, či Maďari žijúci v iných štátoch majú mať kolektívne práva alebo vytvárať ich vlastné samosprávy.

44. Benátska komisia verí, že budúci výklad ústavy a neskoršia legislatíva a politika budú založené na výklade uvedeného vyhlásenia¹⁹ ako záväzku podporovať Maďarov v zahraničí a v spolupráci s dotknutými štátmi im pomáhať v ich úsilí zachovávať a rozvíjať ich identitu a nebude chápané ako základ pre prijímanie rozhodnutí s účinkami mimo územia. Komisia chce zdôrazniť, že vo svojich rozhovoroch so spravodajcami Komisie maďarské orgány oficiálne potvrdili tento reštriktívny výklad uvedeného vyhlásenia.

Článok H

45. Benátska komisia považuje za poľutovaniahodné, že čl. H, ktorý upravuje ochranu maďarského jazyka ako oficiálneho jazyka krajiny, neobsahuje ústavné záruky na ochranu jazykov národnostných menšín. Konštatuje však, že čl. XXIX zaručuje právo užívať tieto jazyky „národnosťami“ v Maďarsku, a toto ustanovenie chápe ako zahŕňajúce povinnosť štátu chrániť tieto jazyky a podporovať ich zachovávanie a rozvoj (pozri tiež preambulu

¹⁶ (CDL-INF (2001) 19 Závety.

¹⁷ „Ustanovenia tohto Rámcového dohovoru majú byť aplikované v dobrej viere, v duchu porozumenia a tolerance a v súlade so zásadami dobrého susedstva, priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi.“

¹⁸ „(2) Maďarsko má na splnenie svojich povinností podľa medzinárodného práva zabezpečiť súlad medzi medzinárodným právom a maďarským právom.

(3) Maďarsko prijme všeobecne uznávané pravidlá medzinárodného práva. Iné pramene medzinárodného práva sa stanú súčasťou maďarského právneho systému zverejnením vo forme právnych predpisov.“

¹⁹ „Maďarsko nesie zodpovednosť za osud Maďarov žijúcich za jeho hranicami.“

a čl. Q ústavy).

Článok L

46. Článok L novej ústavy obsahuje ústavné záruky na ochranu inštitúcie manželstva, ktoré je definované ako „*spojenie muža a ženy, ktoré vzniká na základe dobrovoľného rozhodnutia*“, rovnako ako aj rodiny „*ako základu prežitia národa*“. Táto definícia manželstva bola kritizovaná, pretože ju možno vykladať tak, že vylučuje spojenie párov rovnakého pohlavia.

47. Benátska komisia v tejto súvislosti poznamenáva, že ESLP rozhodol vo svojom rozsudku z 24. júna 2010 v prípade Schalk a Kopf proti Rakúsku, že „*aj keď inštitúcia manželstva po prijatí Dohovoru prešla zásadnými spoločenskými zmenami, ESLP podotýka, že neexistuje európsky konsenzus ohľadom manželstva osôb rovnakého pohlavia. V súčasnej dobe nie viac ako šesť zo štyridsiatich siedmich štátov Dohovoru povoľuje manželstvá osôb rovnakého pohlavia*“ (§ 58).

48. ESLP ďalej rozhodol v § 105 svojho rozsudku, že „*ESLP zaznamenal, že sa vytvára európsky konsenzus ohľadom právneho uznania párov rovnakého pohlavia. Navyše, táto tendencia sa rýchlo rozvinula v posledných desiatich rokoch. Napriek tomu väčšina štátov zatiaľ neposkytuje právne uznanie párov rovnakého pohlavia. Danú oblasť je teda potrebné považovať za jednu z vyvíjajúcich sa práv bez stanoveného konsenzu, kde musí byť štátom daný tiež priestor na voľnú úvahu pri načasovaní zavedenia legislatívnych zmien (pozri Courten, citovaný vyššie; pozri tiež M. W. v. the United Kingdom, č. 11313/02, 23. jún 2009, obidva sa týkajú zavedenia zákona o registrovanom partnerstve v Spojenom kráľovstve)*“.

49. Navyše, aj keď Charta základných práv Európskej únie explicitne nerieši inštitúciu tradičného manželstva, vo svojom čl. 9 uvádza: „*Právo uzavrieť manželstvo a právo založiť si rodinu má byť zaručené v súlade s vnútroštátnymi zákonmi, ktoré upravujú výkon týchto práv.*“ Taktiež čl. 23 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach Organizácie spojených národov ustanovuje, že „*rodina je prirodzenou a základnou jednotkou spoločnosti a má nárok na ochranu zo strany spoločnosti a štátu.*“²⁰ Tento článok ďalej uznáva „*právo muža a ženy vo veku na uzavretie manželstva uzavrieť manželstvo a založiť si rodinu.* . . .“²¹

50. Pri absencii zavedených európskych štandardov v tejto oblasti a na základe vyššie uvedenej judikatúry dospela Komisia k záveru, že definícia manželstva patrí maďarskému štátu a jeho zákonodarcovi a ako taká sa nejaví ako zakazujúca zväzky medzi osobami rovnakého pohlavia (aj keď takéto zväzky nemôžu požívať ochranu ako inštitúcia manželstva). Komisia v tejto súvislosti poznamenáva, že registrované civilné partnerstvo medzi osobami rovnakého pohlavia požíva v Maďarsku právnu ochranu (aj keď s určitými obmedzeniami) od roku 2009.

Článok N

51. Podľa čl. N § 3 je ústavný súd povinný rešpektovať „*princíp vyváženého, transparentného a trvalo udržateľného spravovania rozpočtu*“. Toto vyhlásenie je dôvodom na obavu, pretože sa javí, že dáva spravovaniu rozpočtu prioritu, pokiaľ ide o vyvažovanie

²⁰ Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach, čl. 23 (1), 16. december 1966, 999 U. N. T. S. 171 (ICCPR) k dispozícii na <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm> # art23.

²¹ To isté v čl. 23 (2).

záujmov v prípade porušenia základných práv. Benátska komisia sa domnieva, že finančné dôvody môžu vplývať na výklad a aplikáciu noriem, ale ako také nie sú postačujúce na prekonanie ústavných bariér a záruk. V žiadnom prípade nesmú obmedzovať záväzok súdu preskúmať akt štátu a vyhlásiť ho za neplatný, ak porušuje ústavu (pozri ďalej pripomienky v čl. 24 nižšie).

Článok O

52. Ustanovenia čl. O vrátane povinnosti každého jednotlivca „*prispievať k výkonu úloh štátu a spoločnosti podľa jeho/jej najlepších schopností a možností*“ sú nejasné, sú príliš široké a môže byť ťažké ich aplikovať. Najmä nie je jasné, aký druh účasti môže byť uložený „*každému jednotlivcovi*“ ani kto o tom bude rozhodovať alebo aký význam má „*každý jednotlivec*“. Môže byť položená taktiež otázka, či takáto povinnosť môže byť rozšírená aj na osoby, ktoré nie sú občanmi, a ak áno, aké by to malo dôsledky.

Článok R (pozri pripomienky v súlade s pravidlami výkladu uvedené vyššie)

Článok T

53. Zoznam legislatívnych aktov, ktorými možno stanoviť všeobecne záväzné pravidlá správania sa, ako aj súvisiace publikačné pravidlá (čl. T (3) poskytuje čl. T ústavy. Tento zoznam obsahuje parlamentné zákony, uznesenia vlády, nariadenia guvernéra Národnej banky Maďarska, nariadenia predsedu vlády, ministerské vyhlášky, nariadenia autonómnych regulačných orgánov a miestne nariadenia. Navyše, „*legislatíva má zahŕňať aj nariadenia vydané Radou národnej obrany a prezidentom republiky počas akéhokoľvek stavu národnej krízovej situácie alebo výnimočného stavu*“. Článok T (3) ustanovuje, že „*žaden právny predpis nesmie byť v rozpore so základným zákonom*“. Súčasne čl. 23 (2) ustanovuje, že dekréty vydané autonómnyimi regulačnými orgánmi nesmú byť v rozpore so žiadnym zákonom, nariadením vlády, vyhláškou predsedu vlády, ministerskou vyhláškou alebo nariadením guvernéra Národnej banky Maďarska. V iných ohľadoch zostáva hierarchia vymenovaných legislatívnych aktov otvorená.

54. Hierarchické vzťahy medzi legislatívnymi aktmi komplikujú ustanovenia o „*osobitnom právnom poriadku*“, ktoré splnomocňujú Radu národnej obrany [čl. 49 (4)], prezidenta [čl. 50 (3)] a vládu [čl. 51 (4), 52 (3) a 53 (2)], aby „*pozastavili aplikáciu konkrétnych zákonov a odchyľili sa od akýchkoľvek zákonných ustanovení*“. Táto právomoc nie je obmedzená žiadnou výslovnou požiadavkou primeranosti a mala by byť primerane upravená príslušným hlavným zákonom.

55. Článok T (4) definuje „*hlavné zákony*“ ako „*zákony parlamentu, prijímanie a zmeny ktorých vyžadujú dvojtretinovú väčšinu hlasov poslancov parlamentu*“ (pozri súvisiace pripomienky v časti Všeobecné poznámky).

C. Sloboda o zodpovednosť (články I až XXXI)

a) Všeobecné poznámky

56. Časť „*Sloboda a zodpovednosť*“ obsiahnutá v čl. I až XXXI upravuje základné práva a bola sčasti vypracovaná na priblíženie sa k štruktúre Charty základných práv Európskej únie.

57. Komisia pripomína, že Charta základných práv Európskej únie kladie najväčší dôraz na jednotlivca a jeho dôstojnosť. Komisia súčasne zaznamenala zvláštny dôraz daný niektorým časťami ústavy o občianskych zodpovednostiach a povinnostiach, ktoré zdanlivo naznačujú posun dôrazu od povinností štátu voči jednotlivým občanom k povinnostiam občanov voči spoločnosti. Vzhľadom na nepresnosť relevantných ústavných ustanovení by bolo vhodné konkretizovať povinnosti (a ich právne dôsledky) ako

- „Každý je zodpovedný za seba a je povinný prispievať k výkonu štátnych a spoločenských úloh podľa svojich najlepších schopností a možností“ (čl. O);
- „Všetky prírodné zdroje, najmä poľnohospodárska pôda, lesy a zásoby pitnej vody, biologická rozmanitosť – najmä pôvodné druhy rastlín a zvierat – a kultúrne statky tvoria časť spoločného dedičstva národa a štát a každý je povinný ich ochraňovať, udržiavať a zachovávať pre budúce generácie“ (čl. P).

58. Zdá sa, že časť „Sloboda a zodpovednosť“ okrem toho obsahuje zbierku ustanovení rôznej právnej povahy. Obsahuje základné princípy a práva, takzvané sociálne práva, ako aj zodpovednosti jednotlivcov. Základné práva sa neobmedzujú na jednotlivcov, ale sú rozšírené aj na spoločenstvá²² a „subjekty práva ustanovené zákonom“. Podľa názoru Komisie by ústavy mali upravovať zrejmé odlišenie medzi princípmi, právnymi zárukami, slobodami a zodpovednosťami a uvádzať ich v systematickom poradí.

59. Nová maďarská ústava postupuje úlohu určenia „pravidiel pre základné práva a povinnosti“ na „osobitné zákony“ (čl. I § 3). Ústava neupravuje žiadne pokyny pre „osobitné zákony“ a nekonkretizuje a ani neobmedzuje ich rozsah. Keďže čl. II – XXI obsahujú veľa vágnych pojmov, mohlo by sa zdať, že poskytujú priestor na voľnú úvahu, ktorý je príliš široký pri určovaní obsahu týchto záruk a obmedzení povinností osobitnými zákonmi^{22A}. Na základe takejto konštrukcie sa zdá, že existuje riziko, že ústavné ustanovenia upravujúce slobodu a zodpovednosť by mohli byť narušené osobitnými zákonmi. Maďarským orgánom sa odporúča, aby v procese prijímania/zmien relevantných osobitných zákonov zaistili dostatočnú právnu zrozumiteľnosť a záruky na zabezpečenie účinného výkonu a ochrany základných práv v súlade s platnými medzinárodnými štandardmi. Benátska komisia zdôrazňuje, že obsah základných práv je ústavnou záležitosťou *par excellence*.

60. Čo sa to týka obmedzení základných práv²³, je takisto podstatné zabezpečiť právnu zrozumiteľnosť prostredníctvom neskoršej legislatívy. Navyše, keďže práva garantované ústavou sú takisto garantované medzinárodnými a európskymi dohovormi o ľudských právach, ktoré Maďarsko ratifikovalo, obmedzujúce ustanovenia konkretizované v týchto medzinárodných dokumentoch sa musia plne rešpektovať. Napríklad čl. 52 § 1 Charty základných práv Európskej únie obsahuje *inter alia* požiadavku, že v právnom štáte musí byť akékoľvek obmedzenie základného práva „zabezpečené zákonom.“²⁴

²² „(2) Maďarsko uznáva základné práva, ktoré sú vykonávané jednotlivcami a spoločenstvami.“

^{22A} „Osobitné zákony“ je pojem použitý v úradnom preklade ústavy, ktorý dostala Benátska komisia. V iných prekladoch sa používa pojem „právne predpisy“.

²³ „Základné právo môže byť obmedzené, aby sa umožnil výkon iného základného práva, alebo na ochranu niektorej ústavnej hodnoty len v rozsahu nevyhnutnom, pomerne k požadovanému cieľu a s ohľadom na základný obsah takého základného práva.“

²⁴ „Akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných touto Chartou musí byť zabezpečené zákonom a musí rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd. V súlade so zásadou proporcionality môžu byť obmedzenia realizované, len ak sú nevyhnutné a naozaj splňajú ciele všeobecného záujmu uznaného Úniou alebo potreby ochrany práv a slobôd iných“.

b) Osobitné poznámky

Článok II

61. Článok II časti „*Sloboda a zodpovednosť*“ ustanovuje, že ľudská dôstojnosť je nedotknuteľná. Okrem toho každá ľudská bytosť má právo na život a ľudskú dôstojnosť, právo, ktoré možno nájsť v akomkoľvek modernom katalógu základných ľudských práv. Ako osobitné pravidlo čl. II poskytuje ochranu embryonálnemu životu a životu plodu od momentu počatia.

62. Táto povinnosť ochrany sa môže za určitých okolností dostať do konfliktu s čl. 8 Dohovoru. Legislatíva upravujúca prerušenie tehotenstva sa dotýka sféry súkromného života ženy, ktorej sa to týka, keďže kedykoľvek je žena tehotná, jej súkromný život je úzko prepojený s vyvíjajúcim sa plodom.

63. Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva kým štátne predpisy o prerušení tehotenstva súvisia s tradičným vyvažovaním súkromia a verejného záujmu, musia byť – v prípade prerušenia tehotenstva z lekárskeho dôvodu – tiež posudzované aj proti pozitívnym povinnostiam štátu na zaistenie fyzickej integrity budúcich matiek (rozsudok ESLP zo 7. februára 2006, Tysiac/Polsko, č. 5410/03, § 107). Berúc do úvahy čl. 2 Dohovoru je Európsky súd pre ľudské práva toho názoru, že v prípade absencie spoločných štandardov v tejto oblasti rozhodnutie o tom, kde je potrebné určiť právny bod, od ktorého začína právo na život, patrí do voľnej úvahy štátov vo svetle osobitných okolností a potrieb ich vlastného obyvateľstva (rozsudok ESLP z 8. júla 2004 (GC), VO/Francúzsko, č. 53924/00, § 82).

64. Súčasne preambula Dohovoru OSN o právach dieťaťa ustanovuje, «*že ako je uvedené v Deklarácii práv dieťaťa, "dieťa z dôvodu svojej fyzickej a mentálnej nezrelosti potrebuje osobitné záruky a starostlivosť vrátane príslušnej právnej ochrany pred, ako aj po narodení*». Článok 24 § 2 tohto dohovoru navyše požaduje, aby «*štáty prijali primerané opatrenia: „(d) Aby zabezpečili primeranú prenatálnu starostlivosť o matky“*».

65. Avšak toto nemá za následok uznanie absolútneho práva na život plodu. Ak by sme vychádzali z toho, že čl. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd bol mienený tak, že sa vzťahuje aj na plod a na jeho ochranu podľa tohto článku, v prípade absencie akýchkoľvek výslovných obmedzení by bol ponímaný ako absolútny a prerušenie tehotenstva by muselo byť považované za nedovolané aj v prípade, ak by pokračovanie tehotenstva znamenalo vážne ohrozenie života tehotnej ženy. To by znamenalo, že nenarodený život plodu by bol považovaný ako majúci vyššiu hodnotu ako život tehotnej ženy (rozhodnutie Komisie z 13. mája 1980, X/ UK, č. 8416/78, § 19).

66. S ohľadom na vyššie uvedené nemožno čl. II maďarskej ústavy chápať tak, že považuje život nenarodeného dieťaťa za vyššiu hodnotu ako život matky, a nemusí nevyhnutne znamenať povinnosť maďarského štátu trestať prerušenie tehotenstva. Vyvažovanie rôznych a niekedy konfliktných práv a slobôd matky a nenarodeného dieťaťa je povinné. V prípade stretu rovnováhy záujmov je rozšírenie záruk čl. II na nenarodené dieťa v súlade s požiadavkami Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

67. V súčasnosti nie je zrejmé, ako bude maďarský zákonodarca upravovať prerušenie tehotenstva v budúcnosti. Existujú obavy, že toto ustanovenie môže byť použité na zdôvodnenie legislatívnych a správnych opatrení obmedzujúcich alebo dokonca zakazujúcich prerušenie tehotenstva. Kvôli tejto situácii sa Benátska komisia domnieva, že maďarské orgány by mali venovať patričnú pozornosť judikatúre Európskeho súdneho dvora vrátane nedávneho rozsudku zo 16. decembra 2010 vo veci A, B a C v. Írsko. V tomto rozsudku Súd stanovil, že írská legislatíva dosiahla „spravodlivú rovnováhu medzi právom prvého a druhého sťažovateľa na rešpektovanie ich súkromného života a právami dovolávanými sa v mene nenarodeného dieťaťa.“ Vo svojom rozsudku Súd *inter alia* vzal do úvahy, že Írsko povoľuje prerušenie tehotenstva v prípade ohrozenia života nastávajúcej matky.

68. Benátska komisia by rada dodala, že s ohľadom na Protokol 6 („Zákaz trestu smrti“) a na Protokol 13 („Úplné zrušenie trestu smrti“) k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, oba ratifikované Maďarskom, a berúc do úvahy, že úmyslom maďarských orgánov bolo poskytnúť vysokú ochranu ľudskému životu, je poľutovaniahodné, že ani čl. II, ani žiadny iný článok ústavy nespomína výslovne úplné zrušenie trestu smrti.

Článok IV

69. Pripustením doživotného trestu bez možnosti podmieneného prepustenia²⁵, aj keď len v súvislosti so spáchaním úmyselných a násilných trestných činov, čl. IV novej maďarskej ústavy nespĺňa európske štandardy ľudských práv, ak ho možno ponímať tak, že vylučuje možnosť skrátiť, de facto a de jure, doživotný trest. Konkrétne, tento článok je v súlade s čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd za určitých podmienok, ako je aplikovaný Európskym súdom pre ľudské práva v jeho judikatúre. V jeho rozsudku z 12. februára 2008 (Kafkaris v. Cyprus, č. 21906/04) ESLP zhrnul judikatúru takto:

«... 97. Uloženie doživotného trestu dospelému páchatelovi nie je samo osebe zakázané alebo nesúladne s čl. 3 alebo iným článkom Dohovoru (...). Zároveň však Súd rozhodol, že uloženie neredukovateľného doživotného trestu dospelému môže vzniesť spornú otázku v zmysle čl. 3 (...).

98. Pri určovaní, či možno doživotný trest v danom prípade považovať za neredukovateľný, sa Súd snažil zistiť, či je možné konštatovať, že doživotne odsúdený má nejakú nádej na prepustenie. Analýza judikatúry Súdu o tejto veci odhaľuje, že kde národný zákon povoľuje možnosť preskúmania doživotného trestu s ohľadom na jeho zmiernenie, odpustenie, ukončenie alebo podmienené prepustenie väzňa, tam sa to bude považovať za dostatočnú úpravu vyhovujúcu čl. 3. Súd napríklad v rade prípadov rozhodol, že tam, kde bolo uväznenie predmetom preskúmania na účely podmieneného prepustenia po uplynutí minimálnej doby výkonu doživotného trestu, tam nebolo možné konštatovať, že dotknutí doživotní väzni boli zbavení nádeje na prepustenie (pozri napríklad *Stanford*, citovaný vyššie; *Hill v. Spojené Kráľovstvo* (dec.), č. 19365/02, 18. marec 2003; a *Wynne*, citovaný vyššie). Súd konštatoval, že o takýto prípad ide, aj keď absentuje minimálna doba nepodmieneného odňatia slobody a aj keď je možnosť

²⁵ „Nikto nesmie byť pozbavený osobnej slobody okrem zo zákonných dôvodov alebo na základe zákonného postupu. Doživotné väzenie bez možnosti podmieneného prepustenia sa uloží len v súvislosti so spáchaním úmyselných a násilných trestných činov“ [čl. IV (2)].

podmienečného prepustenia väzňov vykonávajúcich doživotný trest obmedzená [pozri napríklad Einhorn (citovaný vyššie, § 27 a § 28)]. Z toho vyplýva, že doživotný trest odňatia slobody sa nestáva „neredukovateľným“ len samotným faktom, že v praxi môže byť úplne vykonaný (odpykaný). Pre účely čl. 3 postačuje, ak je doživotný trest de jure a de facto redukovateľný.

101. Pri svojom rozhodovaní Súd vzal do úvahy štandardy prevládajúce v členských štátoch Rady Európy v oblasti trestnej politiky, konkrétne čo sa týka preskúmania rozsudku a opatrení na prepustenie (...). Takisto vzal do úvahy zvyšujúcu sa obavu v súvislosti so zaobchádzaním s osobami vykonávajúcimi dlhodobé tresty odňatia slobody, najmä doživotné tresty, ktorých sa týkajú mnohé dokumenty Rady Európy (pozri odseky 68 – 73 vyššie).»

70. V tomto ohľade Benátska komisia odkazuje na svoje predchádzajúce pripomienky s dôrazom na osobitný význam výkladu ústavných ustanovení o základných právach a slobodách z hľadiska zmlúv o ľudských právach záväzných pre Maďarsko a súvisiacej judikatúry, ako vyplýva z čl. I (3) a čl. Q (2) novej ústavy (pozri súvisiace pripomienky v súlade s *pravidlami výkladu* uvedenými vyššie).

Článok VII

71. Článok VII obsahuje právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania. Podľa jeho druhého odseku štát a cirkvi sú oddelené a cirkvi musia byť autonómne. Okrem toho štát musí spolupracovať s cirkvami v záujme cieľov spoločnosti.

72. Článok 9 Dohovoru zaručuje slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania. Táto sloboda zahŕňa okrem iného slobodu mať alebo nemať náboženskú vieru a praktizovať alebo nepraktizovať náboženstvo [rozsudok ESĽP z 18. 2. 1999 (GC), *Buscarini and others / SMR*, č. 24645/94, § 34]. Článok 9 Dohovoru sa vzťahuje nielen na jednotlivca, ale aj na cirkvi a náboženské spoločnosti. Podľa ESĽP má štát pri organizácii výkonu rôznych náboženských vyznaní konať neutrálne a nestranne na účely podpory verejnej bezpečnosti, náboženskej harmónie a tolerancie v demokratickej spoločnosti. Oddelenie štátu a cirkví je nevyhnutným dôsledkom právneho štátu, dodržiavania ľudských práv a myšlienky demokracie.

73. Zmienenie sa o spolupráci medzi cirkvami a štátom v záujme cieľov spoločnosti v čl. VII nezakladá štátnu cirkev (aj keď takéto systémy v Európe existujú), keďže je výslovne uvedené, že cirkev musí byť autonómna a oddelená od štátu. Spolupráca medzi štátom a cirkvami môže byť ponímaná ako pridaná hodnota pre celkovú štátnu politiku v tejto oblasti a môže dokonca posilniť úlohu štátu ako neutrálneho a nestranného arbitra a organizátora. Okrem toho čl. 17 Zmluvy o fungovaní Európskej únie²⁶ ustanovuje, že Európska únia má

²⁶ „1. Únia rešpektuje a nie je zaujatá voči postaveniu cirkví a náboženských spoločností alebo spoločenstiev v členských štátoch podľa vnútroštátnych právnych predpisov.

2. Únia rovnako rešpektuje postavenie filozofických a nenáboženských spoločností podľa vnútroštátnych právnych predpisov.

3. Uznávaním ich identity a ich osobitného príspevku Únia s týmito cirkvami a organizáciami udržiava otvorený, transparentný a bežný dialóg.“ (Zmluva o fungovaní Európskej únie, úplné znenie, 30. apríl 2008, čl. 17).

udržiavať otvorený, transparentný a pravidelný dialóg s cirkvami a nenáboženskými spoločnosťami. Taktiež, ako uviedla Benátska komisia vo svojich Pokynoch z roku 2004 na preskúmanie právnych predpisov týkajúcich sa náboženstva a viery, „*právne predpisy, ktoré uznávajú historické rozdiely v úlohe, ktorú mali rôzne náboženstvá v histórii danej krajiny, sú prípustné, pokiaľ nie sú použité ako ospravedlnenie pokračujúcej diskriminácie*“ (kapitola II. B. 3). Na takomto pozadí je čl. VII v súlade s čl. 9 Dohovoru.

Článok IX

74. Benátska komisia považuje za problematické to, že sloboda tlače nie je formulovaná ako právo jednotlivca, ale ako povinnosť štátu. Zdá sa, že táto sloboda závisí na vôli štátu a jeho ochote naložiť s jeho povinnosťou v duchu slobody. Takáto konštrukcia má dôsledky na podstatu, smerovanie a kvalitu ochrany, ako aj na možnosti úspešného súdneho prieskumu v prípadoch porušenia ústavných práv. Článok IX je ešte problematickejší, keďže jeho § 3 ponecháva podrobnú úpravu tejto slobody a jej kontroly na hlavný zákon – dokonca bez načrtnutia účelu, obsahu a obmedzení takéhoto zákona. Ak už raz bude prijatý, nebude pre akúkoľvek ďalšiu (jednoduchú) väčšinu existovať praktický spôsob zmeniť tento zákon. Komisia odporúča zmeniť čl. IX (a ostatné normy upravujúce slobody) spôsobom, ktorý explicitne stanoví, že ústavné záruky obsahujú individuálne práva.

Článok XV

75. Článok XV zaručuje pre všetky osoby rovnaké zaobchádzanie pred zákonom a uvádza, že by sa mali prijať osobitné opatrenia na podporu efektívneho vykonávania tejto zásady. Okrem toho podľa čl. XV (2) „*Maďarsko musí zaistiť základné práva každému jednotlivcovi bez akejkoľvek diskriminácie z dôvodu rasy, farby pleti, pohlavia, postihnutia, jazyka, náboženstva, politických alebo iných názorov, národného alebo sociálneho pôvodu, finančných, rodových alebo akýchkoľvek iných okolností*”.

76. V čl. XV chýba akákoľvek zmienka o zákaze diskriminácie z dôvodu sexuálnej orientácie. To sa však javí ako spoločné pre väčšinu európskych ústav. Naopak, rôzne medzinárodné dokumenty vrátane Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (čl. 2 a čl. 26), Zmluvy o fungovaní Európskej únie (čl. 19) a Smernice 2000/78/ES (tzv. „*smernice o rovnakom zaobchádzaní v zamestnaní*“), ako aj v poslednom čase Charty základných práv Európskej únie (čl. 21 ods. 1) chránia pred diskrimináciou z dôvodu sexuálnej orientácie.

77. Benátska komisia by rada upozornila maďarské orgány na nedávnu judikatúru týkajúcu sa zmyslu zákazu diskriminácie, konkrétne posledný rozsudok z 28. septembra 2010 (v prípade J. M. v. United Kingdom), v ktorom ESLP rozhodol (§ 54):

„54. Ako ustanovuje judikatúra ESLP, na to, aby vznikla sporná otázka podľa čl. 14, musí existovať rozdiel v zaobchádzaní s osobami v relevantne podobnej situácii, takýto rozdiel musí byť založený na jednom z dôvodov výslovne alebo nepriamo pokrytých týmto ustanovením. Takýto rozdiel v zaobchádzaní je diskriminačný, ak nie je primerane a objektívne odôvodnený, to znamená, že nesleduje legitímny cieľ, alebo neexistuje primeraný vzťah proporcionality medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom. Štátom je daný priestor na voľnú úvahu pri posudzovaní, či a do akej miery rozdiely v inak podobných situáciách ospravedlňujú rozdielne zaobchádzanie, a tento priestor je väčšinou široký, pokiaľ ide o opatrenia všeobecnej povahy hospodárskej a sociálnej stratégie (pozri naposledy *Carson and Others v. the United Kingdom (GC)*, č. 42184/05, § 61, 16. marec 2010). Ale ak je sťažnosť založená na diskriminácii z dôvodu sexuálnej orientácie, priestor

na voľnú úvahu zmluvných štátov je úzky (Karner, § 41, Kozak v. Poland, č. 13102/02, § 92, 2. marec 2010). Na zdôvodnenie takéhoto rozdielneho zaobchádzania musí byť štát schopný poukázať na obzvlášť presvedčivé a závažné dôvody (E. B., § 91).“

78. Navyše, vo svojom nedávnom rozsudku z 24. júna 2010 v prípade Schalk and Kopf v. Austria ESLP sám zhrnul túto judikatúru (pozri § 87²⁷).

79. Článok XV je otvoreným ustanovením („alebo iné okolnosti“). Z tohto dôvodu maďarská ústava môže vytvárať dojem, že diskriminácia z tohto dôvodu nie je považovaná za trestuhodnú. Benátska komisia však vychádza z predpokladu, že maďarský ústavný súd bude vykladať dôvody diskriminácie spôsobom, podľa ktorého čl. XV zakazuje taktiež diskrimináciu z dôvodu „sexuálnej orientácie“. To je v súlade s judikatúrou ESLP, ktorá považuje „sexuálnu orientáciu“ ako zakázanú zvláštnu črtu v zmysle čl. 14 Dohovoru, aj keď znenie čl. 14 Dohovoru nezahŕňa tento dôvod diskriminácie.

80. V tomto kontexte je dôležité uvedomiť si, že maďarský zákon CXXV z roku 2003 o rovnakom zaobchádzaní a presadzovaní rovnakých príležitostí zakazuje diskrimináciu na základe faktorov, ktoré zahŕňajú sexuálnu orientáciu a pohlavnú identitu v oblasti zamestnanosti, vzdelávania, bývania, zdravia a prístupu k tovarom a službám.

Článok XXIII

81. Článok XXIII (6) novej ústavy ustanovuje, že „osoba, ktorej bolo súdom odňaté volebné právo z dôvodu spáchania trestného činu, nesmie mať volebné právo“. Benátska komisia sa domnieva, že judikatúra ESLP²⁸ vzťahujúca sa na čl. 3 Dodatočného protokolu k Dohovoru má osobitný význam pre následný výklad a aplikáciu tohto ústavného ustanovenia.

Článok XXIX

82. Komisia konštatuje, že zatiaľ čo súčasná ústava presadzuje povinnosť štátu zabezpečiť podporu kultúr národnostných a etnických menšín, použitie ich materinských jazykov, vzdelávanie v ich materinských jazykoch a používanie názvov v ich materinských jazykoch²⁹, základné ustanovenia novej ústavy zaoberajúce sa ochranou „národností“ v Maďarsku iba odkazujú na „rešpektovanie“ práv občanov – príslušníkov národnostných menšín, a to bez stanovenia akejkoľvek pozitívnej povinnosti pre štát. Pojem „chrániť“ sa nepoužíva vo vzťahu k právam menšín a pojem „podporovať“ je spomenutý len v preambule v odkaze na „kultúry a jazyky národností žijúcich v Maďarsku“. Ale je pravdou, že preambula obsahuje širší záväzok štátu ochraňovať jeho národnosti. Benátska komisia očakáva, že maďarské orgány sa ubezpečia, že tento prístup nevyústi v praxi k zníženiu úrovne ochrany menšín,

²⁷ „87. ESLP sa zaoberal radom prípadov týkajúcich sa diskriminácie z dôvodu sexuálnej orientácie. Niektoré boli preskúmané iba podľa čl. 8, konkrétne prípady týkajúce sa zákazu homosexuálnych vzťahov medzi dospelými podľa trestného práva (see Dudgeon v. the United Kingdom, 22 October 1981, Series A no. 45; Norris v. Ireland, 26 October 1988, Series A no. 142; and Modinos v. Cyprus, 22 April 1993, Series A no. 259) a vylúčenie homosexuálov z ozbrojených síl (see Smith and Grady v. the United Kingdom, nos. 33985/96 and 33986/96, ECHR 1999-VI). Iné boli preskúmané podľa čl. 14 v spojení s čl. 8. Tieto obsahovali okrem iného rôzny vek pohlavnej dospelosti podľa trestného práva pre homosexuálne vzťahy (L. and V. v. Austria, nos. 39392/98 and 39829/98, ECHR 2003-I), priznanie rodičovských práv (Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal, no. 33290/96, ECHR 1999-IX), povolenie adoptovať dieťa (Fretté v. France, no. 36515/97, ECHR 2002-I, and E.B. v. France, cited above) a právo nadobudnúť práva zosnulého partnera z nájomného vzťahu (Karner, cited above).“

²⁸ Pozri najmä Hirst v. the United Kingdom (č. 2), č. 74025/01, rozsudok zo 6. októbra 2005 a Frodl v. Austria, č. 20201/04, rozsudok z 8. apríla 2010.

²⁹ Článok 68(2) 1949 Ústavy Maďarskej republiky v platnom znení.

ktorá bola predtým v Maďarsku zaručená (pozri tiež pripomienky v časti *Komisár pre ľudské práva*).

Článok XXXI

83. Článok XXXI ustanovuje povinnosť každého dospelého muža, maďarského občana žijúceho v Maďarsku vykonať vojenskú službu a možnosť pre tých, ktorým svedomie nedovoľuje vykonávať takúto vojenskú službu, vykonať civilnú službu. Okrem toho každý dospelý maďarský občan žijúci v Maďarsku môže byť povolaný na výkon služby pre účely národnej obrany v čase stavu národnej krízovej situácie a zapojenie sa do civilnej ochrany pre účely národnej obrany a krízového riadenia.

84. Výnimka pre odporcov vojenskej služby môže vyvolať určitý problém. Aj keď je pravdou, že ESLP ponecháva na členské štáty, aby rozhodli, či zavedú povinnosť vykonávať ozbrojenú službu, povinnosť vykonávať civilnú službu v čl. XXXI musí byť interpretovaná pomocou systematického prístupu. Civilná služba by mala byť vykonávaná mimo armády, aby sa zabránilo prípadnému rozporu s čl. 9 Dohovoru (právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania). To by odrážalo predpisy iných európskych štátov a ich vysporiadanie sa s ozbrojenou/vojenskou a neozbrojenou/civilnou službou.

85. Článok 4 Dohovoru zakazuje otroctvo, nevoľníctvo a nútenú prácu. Explicitné výnimky sú uvedené v odseku 3 a patrí tam okrem iného každá služba vojenského charakteru alebo v prípade odporcov vojenskej služby v krajinách, kde sú uznaní, služba vyžadovaná namiesto povinnej vojenskej služby, rovnako ako služba vyžadovaná v prípade núdze alebo pohromy, ktorá ohrozuje život alebo blaho spoločnosti (pozri tiež pripomienky v časti *Osobitná právna úprava uvedenej nižšie*).

86. S ohľadom na čl. 4 Dohovoru povinný výkon služby pre účely národnej obrany v čase stavu národnej krízovej situácie v zmysle čl. XXXI ods. 4 je v súlade s ľudskými právami. Povinnosť Maďarov, aby sa zapojili do civilnej ochrany na účely národnej obrany a krízového riadenia, taktiež spadá do pôsobnosti čl. 4 ods. 3 Dohovoru. Situácie, ktoré vzniknú prirodzene s potrebou národnej obrany alebo v dôsledku katastrofy, môžu byť vnímané ako prípady „*núdze alebo pohromy*“.

87. Okrem toho čl. XXXI ods. 5 maďarskej ústavy ustanovuje, že každému jednotlivcovi možno nariadiť, aby pre účely národnej obrany a krízového riadenia poskytol hospodárske a finančné služby.

88. Poskytovanie ekonomických služieb môže byť taktiež predmetom výnimky podľa čl. 4 ods. 3, ktorá existuje pre situácie, ktoré ohrozujú život alebo blaho spoločnosti. Naopak, povinnosť poskytovať finančné služby je potrebné posudzovať podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru³⁰, ktorý upravuje právo na pokojné užívanie svojho majetku. Verejné poplatky ako dane môžu byť považované za zásah do čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru. Takýto zásah môže byť opodstatnený vtedy, ak dosiahne spravodlivú rovnováhu medzi právom na pokojné užívanie majetku a dotknutým verejným záujmom.³¹

³⁰ „Každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikto nesmie byť zbavený svojho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva. Predchádzajúce ustanovenie však nebráni právu štátu prijímať zákony, ktoré považuje za nevyhnutné, aby upravil užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečil platenie daní a iných poplatkov alebo pokút.“

³¹ V tejto súvislosti pozri príslušnú judikatúru ESLP, najmä rozsudok z 18. 12. 1984, Sporong v. Lönnroth/SWE, č. 7151/75, § 73.

Pri praktickom vykonávaní čl. XXXI ods. 5 by preto mala byť venovaná osobitná pozornosť rešpektovaniu tejto rovnováhy.

D. Štát

89. Benátska komisia poznamenáva, že nová ústava zachováva súčasný parlamentný systém. Takisto si všimla, že napriek zmene názvu krajiny (z Maďarskej republiky na Maďarsko, čl. A, „*Základ*“) súčasná forma vlády Maďarska – republika riadená princípmi demokracie, princípom právneho štátu a princípom delenia štátnej moci (ako je to potvrdené ustanovením v časti „*Základ*“) – je zachovaná. Osobitné oddiely (hoci nerovnomerne vypracované) sú venované štátnej moci, hlavným verejným inštitúciám a ich vzájomným vzťahom. Oslabenie právomocí parlamentnej väčšiny a pozície ústavného súdu v maďarskom systéme vzájomných brzd a protiváh, ako to vyplýva z novej ústavy, je pre Benátsku komisiu dôvod na obavu.

Článok 23 (Autonómne regulačné orgány)

90. Článok 23 zavádza právomoc parlamentu vytvoriť autonómne regulačné orgány prostredníctvom hlavného zákona. Podľa maďarských orgánov bolo toto ustanovenie prijaté, aby najmä umožnilo vytvorenie autonómnych orgánov, ktoré vyžaduje legislatíva Európskej únie. Keďže znenie ustanovenia výslovne nestanovuje tento zámer, je možné v tomto nástroji vidieť riziko jeho možného použitia (príliš extenzívne) ako spôsobu na oklieštenie právomocí parlamentu.

Článok 24 (Ústavný súd)

91. Od roku 1990 hral ústavný súd životne dôležitú úlohu v maďarskom systéme vzájomných brzd a protiváh. Navyše, Benátska komisia s potešením konštatuje, že súd si prostredníctvom svojej judikatúry získal medzinárodné uznanie.

92. Článok 24 neupravuje podrobne právomoci, organizáciu a fungovanie ústavného súdu a ponecháva túto úpravu na hlavný zákon, aby podrobnejšie definoval rozsah jeho právomocí a súvisiace pravidlá a postupy. Navyše, ďalšie články ústavy sa týkajú činnosti ústavného súdu (pozri súvisiace pripomienky v časti *Pravidlá výkladu, Verejné financie* atď.).

93. Čo sa týka zloženia súdu, nová ústava zvyšuje počet jeho členov z 11 na 15 a predlžuje ich funkčné obdobie z 9 na 12 rokov. Okrem toho prenáša voľbu jeho predsedu zo súdu na parlament (dvojtretinovou väčšinou) a predlžuje jeho/jej poverenie na celú dobu trvania mandátu.

94. Benátska komisia uznáva, že voľba predsedu ústavného súdu politickým činiteľom, a nie súdom samotným je všeobecne akceptovaný fenomén. Avšak komisia poznamenáva, že podľa súčasnej maďarskej ústavy sudcovia volili predsedu zo svojich radov, čo je systém vo všeobecnosti považovaný za silnejšiu záruku nezávislosti ústavného súdu.

95. Čo sa týka trvania funkčného obdobia sudcov ústavného súdu, ktoré bolo predĺžené na dvanásť rokov, by mal zákon o ústavnom súde – pokiaľ možno – ustanoviť, že funkčné obdobie je neobnoviteľné, aby sa tak zvýšila nezávislosť sudcov ústavného súdu.³²

96. Komisia konštatuje, že ďalšie ústavné zmeny ešte stále účinnej Ústavy Maďarska – ktorých cieľom je zaviesť vyššie uvedené zmeny v počte sudcov ústavného súdu, ich funkčného obdobia a voľby predsedu súdu – sú v súčasnosti predmetom diskusie. Plánované zmeny a iniciatíva na ich zavedenie prostredníctvom novely súčasnej ústavy okamžite po prijatí novej ústavy vzbudili obavy v maďarskej spoločnosti a predstavujú dôvod na obavu aj pre Benátsku komisiu.

97. Podľa názoru Komisie vyššie uvedené zmeny v zložení a spôsobe voľby ústavného súdu musia byť posúdené v spojení s právomocami súdu. Na jednej strane Benátska komisia s potešením konštatuje, že do systému ústavného prieskumu bola zavedená individuálna ústavná sťažnosť. Na druhej strane vzhľadom na oklieštenie právomocí súdu v roku 2010³³ potvrdené novou ústavou a nedávnym vývojom uvedeným v predchádzajúcich odsekoch sa Komisia obáva, že množstvo ustanovení novej ústavy môže podlomiť autoritu ústavného súdu ako garanta ústavnosti maďarského právneho poriadku (pozri tiež súvisiace pripomienky v § 51 uvedenom vyššie).

98. Ústava zavádza osobitné kritériá pre spravovanie štátneho rozpočtu, ako aj prísne obmedzenia štátneho dlhu. Napriek tomu namiesto toho, aby ústavnému súdu poskytla plný rozsah kontroly nad ústavnosťou rozpočtovej a daňovej legislatívy, zavádza osobitnú právomoc na intervenciu v tejto oblasti novému rozpočtovému výboru. V súlade s „*právom veta*“ rozpočtového výboru je uvedené oklieštenie právomocí ústavného súdu vo vzťahu k rozpočtu, daniam a inej finančnej legislatíve podmienené štátnym dlhom presahujúcim 50 % HDP. To však ukáže až blízka budúcnosť. Toto obmedzenie právomocí súdu tiež zahŕňa „*realizáciu*“ štátneho rozpočtu, ktorá môže ešte rozšíriť počet a predmet úpravy zákonov, ktoré nebudú podliehať ústavnému preskúmaniu. Dôrazne sa odporúča, aby hlavný zákon upravujúci právomoci, organizáciu a činnosť ústavného súdu (ako to vyžaduje čl. 24 § 5 novej ústavy) upravil všetky nevyhnutné vysvetlenia v tomto ohľade (pozri tiež súvisiace pripomienky v časti *Rozpočtový výbor*).

99. V tejto súvislosti Komisia pripomína svoje poznámky z už spomenutého stanoviska z marca 2011 k úlohe a pôsobnosti ústavného súdu:

«... a dostatočne široká škála právomocí je základom na zabezpečenie toho, aby súd dohliadal na ústavnosť najdôležitejších princípov a usporiadania spoločnosti

³² Pozri CDL-AD (2009) 042, Stanovisko k návrhu novely zákona o ústavnom súde Lotyšska, § 14. Pozri tiež CDL-INF(96) 2, Stanovisko 6/1995 Pojem regulácie Ústavy Maďarska, § 15, uvádzajúci: „na zabezpečenie úplnej nezávislosti sudcov od orgánov, ktoré ich volia, by bolo vhodnejšie, ak by bolo ich funkčné obdobie – za predpokladu, že je dostatočne dlhé, neobnoviteľné.“

³³ Pozri CDL-AD(2011)001, § 9. „Výsledkom ústavnej novely z novembra 2010 bolo zavedenie vážneho obmedzenia právomocí ústavného súdu. Podľa tejto novely môže ústavný súd posudzovať ústavnosť zákonov súvisiacich s centrálnym rozpočtom, centrálnymi daňami, poplatkovými a príspevkovými povinnosťami, colnými povinnosťami a centrálnymi požiadavkami súvisiacimi s miestnymi daňami výlučne v súvislosti s právom na život a ľudskú dôstojnosť, ochranou osobných údajov, slobodou myslenia, svedomia a náboženského vyznania alebo s právami súvisiacimi s maďarským občianstvom. Taktiež súd je oprávnený tieto zákony vyhlásiť za neplatné len v prípade porušenia už uvedených práv.“

vrátane všetkých ústavne garantovaných základných práv. Preto obmedzenie právomocí súdu takým spôsobom, že by preskúmaval určité zákony len v súvislosti s obmedzenou časťou ústavy, je v rozpore s jasným cieľom ústavnej legislatívy v maďarskom parlamente „zvýšiť ochranu základných práv v Maďarsku“» (§ 54; pozri tiež ods. 51 – 53).

100. Článok 6 § 8³⁴ možno chápať ako potenciálne obmedzenie právomocí súdu. Komisia v tejto súvislosti opäť zdôrazňuje, že ak má byť zákon opäť postúpený ústavnému súdu, musí sa vo svojom znení materiálne líšiť od textu predtým preskúmaného. Inak by bolo druhé preskúmanie nadbytočné. Požiadavka prednostného postupu v § 8 je tiež problematická. Ak neboli pochybnosti v súvislosti s ústavnosťou zákona celkom rozptýlené prostredníctvom odlišného znenia, mal by mať súd dostatočný čas na nové posudzovanie. Ak je podľa názoru parlamentu prijatie zákona urgentné, môže parlament rozhodnúť o jeho prijatí bez napadnutého ustanovenia a zabezpečiť následnú novelu alebo zmeniť ustanovenie spôsobom, ktoré zreteľne zohľadní všetky námietky.

101. Ako už bolo naznačené, ustanovenia čl. N § 3 novej ústavy ukladajú ústavnému súdu povinnosť rešpektovať „*princíp vyváženého, transparentného a udržateľného spravovania rozpočtu*“ pri výkone jeho povinností. Želaním Komisie je, aby táto povinnosť bola ponímaná ako požiadavka vzťahujúca sa na administratívnu správu ústavného súdu ako verejnej inštitúcie, a nie ako výkladový princíp, ktorý má byť presadzovaný v kontexte jeho úlohy ústavného prieskumu. Okrem toho sa Komisia domnieva, že tento princíp by sa nemal aplikovať spôsobom, ktorý nepriaznivo ovplyvňuje finančnú autonómiu a celkovú nezávislosť súdu pri výkone jeho činnosti (pozri pripomienky k čl. N uvedené vyššie).

Články 25 až 28 (Súdy)

102. Nová ústava upravuje len veľmi všeobecný rámec činnosti súdnej moci v Maďarsku ponechávajúc túto záležitosť na hlavný zákon, aby ten definoval „*podrobné pravidlá organizácie a správy súdov a právneho postavenia a odmeňovania sudcov*“ [čl. 25 (7)]. Hoci čl. 26 (1) jasne ustanovuje, že jednotliví sudcovia sú nezávislí a sú viazaní len zákonom, jasné vyhlásenie, že súdy tvoria oddelenú moc a sú nezávislé, chýba. To však vyplýva zo všeobecného princípu delby moci zahrnutého v čl. C časti „*Základ*“. Odporúča sa, aby sa do príslušného hlavného zákona zahrnul aj jasný odkaz na princíp nezávislosti súdnej moci a konkrétne záruky autonómnej správy súdnictva.

103. Počas svojej návštevy v Budapešti v máji 2011 bola Komisia informovaná, že sa v Maďarsku pripravuje ďalekosiahla reforma súdnej moci. Napriek tomu o tejto dôležitej reforme existujú len veľmi obmedzené informácie a malá znalosť o jej detailoch v rámci maďarskej spoločnosti.

104. Táto časť ústavy takisto obsahuje trochu vágne a všeobecné ustanovenia. To spôsobuje značný stupeň neurčitosti, čo sa týka obsahu plánovanej reformy, a je dôvodom na obavu, keďže ponecháva priestor na akékoľvek radikálne zmeny. Maďarským

³⁴ „Ústavný súd môže byť požiadaný, aby opätovne preskúmal zákon prerokovaný a prijatý parlamentom podľa odseku 6 ohľadom jeho súladu so základným zákonom podľa odsekov 2 a 4. Ústavný súd rozhodne o opakovanom návrhu čo najskôr, ale najneskôr do desiatich dní od prijatia.“

orgánom sa dôrazne odporúča zabezpečiť, aby akékoľvek budúce zmeny v oblasti súdnej moci a plánovaná reforma boli ako celok plne v súlade s požiadavkami del'by moci a princípom právneho štátu a aby boli k dispozícii účinné záruky nezávislosti, nestrannosti a stability sudcov.

105. Ustanovenia týkajúce sa systému súdov sú veľmi všeobecnej povahy. Článok 25 (4) len uvádza, že „*súdna moc má viacúrovňovú organizáciu*“, a jej podrobná úprava je ponechaná na hlavný zákon. Pri absencii prechodných ustanovení v novej ústave je zložité pochopiť nielen to, čo „*viacúrovňová organizácia*“ znamená, ale aj to, či budú existujúce súdy zachované a ako budúca štruktúra ovplyvní postavenie sudcov.

106. Je tiež dôležité poznamenať, že nová ústava neobsahuje žiadny odkaz na národnú radu súdnictva (National Council of the Judiciary), orgán poverený súčasnou ústavou (čl. 50 § 1) správou súdov. Preto nie je jasné, či tento orgán existuje aj naďalej, ktoré riešenia sa použijú na zabezpečenie adekvátnej správy súdov, kým nebude súdna reforma účinne zrealizovaná, a ktorý mechanizmus sa reformou zavedie. Benátska komisia vyzýva maďarské orgány, aby bez ohľadu na vybraný mechanizmus zaistili, že pre nezávislú správu súdov sa zabezpečia silné záruky a neopnechá sa žiaden priestor pre politické intervencie.

107. Podľa čl. 25 (1) novej ústavy „*Curia*“ (maďarský historický názov pre najvyšší súd) bude najvyšším orgánom spravodlivosti Maďarska. Pri absencii prechodných ustanovení a napriek skutočnosti, že pravidlá voľby jeho predsedu zostávajú v novej ústave nezmenené³⁵, vzniká otázka: Bude mať zmena názvu súdneho orgánu za následok nahradenie predsedu najvyššieho súdu novým predsedom „*Curie*“? Čo sa týka sudcov, „*majú byť menovaní prezidentom republiky, ako to ustanovuje hlavný zákon*“ [čl. 26 (2)]. To tiež ponecháva priestor na interpretáciu potreby zmeniť (alebo nie) zloženie najvyššieho orgánu.

108. Ako ustanovuje čl. 26 (2), všeobecný vek odchodu do dôchodku sa bude vzťahovať aj na sudcov. Zatiaľ čo Komisia chápe, že znižovanie veku odchodu do dôchodku u sudcov (zo 70 rokov na 62 rokov) je súčasťou plánovanej reformy súdneho systému, považuje toto opatrenie za otázne vo svetle podstatných princípov a pravidiel vzťahujúcich sa na nezávislosť, postavenie a neodvolateľnosť sudcov. Podľa rozličných zdrojov toto ustanovenie spôsobí, že približne 300 z najskúsenejších sudcov bude musieť odísť do dôchodku do roka. Tomu zodpovedajúci počet približne 300 uvoľnených miest bude potrebné obsadiť. To môže nabúrať funkčné kapacity súdov a ovplyvniť kontinuitu a právnú istotu a mohlo by tiež otvoriť priestor pre neprimerané ovplyvňovanie zloženia súdnictva. Pri absencii dostatočne jasných informácií o dôvodoch, ktoré viedli k tomuto rozhodnutiu, Komisia verí, že sa nájde primerané riešenie v súvislosti s reformou na riešenie ťažkostí a námietok vyvolaných týmto opatrením v súlade s požiadavkami princípu právneho štátu.

109. Článok 27 (3) ustanovujúci, že „*V prípadoch definovaných zákonom súdni tajomníci tiež môžu konať v rámci právomocí samostatných sudcov podľa čl. 26 (1)*“, tiež postráda presnosť a vytvára priestor pre otázky: Môže súdny tajomník, ktorý nie je sudcom, konať ako sudca? Ak toto platí, toto ustanovenie sa javí ako otázne z pohľadu európskych štandardov vzťahujúcich sa na postavenie sudcov. Je preto podstatné, aby boli v súvislosti s prijímaním legislatívy na určenie konkrétnych „*prípadov*“, na ktoré čl. 27 (3) odkazuje, plne

³⁵ „Predsedu Curie volí spomedzi jej členov na deväť rokov parlament na odporúčanie prezidenta republiky. Voľba predsedu Curie vyžaduje dvojtretinovú väčšinu hlasov poslancov parlamentu“ [Čl. 26 (4)].

rešpektované súvisiace štandardy. Konkrétne je potrebné uviesť zreteľné stanovenie požiadaviek, ktoré musia byť splnené pre výkon sudcovských povinností, a všeobecnejšie je potrebné určiť podmienky, ktoré by mali garantovať právomoc, nezávislosť a nezáujatosť sudcov a senátov (porovnaj čl. 6 Dohovoru).

110. Článok 28 zdanlivo obsahuje výkladové pokyny pre súdy, ktoré majú dodržiavať pri aplikácii zákonov: „*Pri aplikácii zákonov súdy v prvom rade interpretujú text akéhokoľvek zákona v súlade s jeho cieľmi a základným zákonom. Výklad základného zákona a ostatných zákonov má byť založený na predpoklade, že slúžia morálnemu a ekonomickému účelu korešpondujúcemu so zdravým rozumom a verejným blahom.*“ Komisia chápe, že keďže sa tento článok nachádza v časti nazvanej „*Súdy*“, toto vyhlásenie sa zameriava len na všeobecné súdy, s výnimkou ústavného súdu. So zreteľom na jeho trochu všeobecnú povahu sa javí skôr ako politické vyhlásenie, než ako ústavná interpretačná smernica. Napriek tomu uvedený predpoklad by sa nemal použiť v súvislosti s výkladom ústavy ako spôsob relativizovania normatívneho obsahu ústavy v súvislosti s konkrétnymi morálnymi a ekonomickými potrebami.

Článok 29 [Orgány prokuratúry(Prosecution Services)]

111. V porovnaní s časťou XI súčasnej ústavy čl. 29 novej ústavy odráža vývoj v prístupe k úlohe úradu prokuratúry. Zdá sa, že kým súčasná ústava ustanovuje ako hlavnú pôsobnosť generálneho prokurátora ochranu práv³⁶, nová ústava sa sústreďuje na podiel generálneho prokurátora a orgánov prokuratúry na správe justície.

112. Generálny prokurátor a orgány prokuratúry vykonávajú práva v spojitosti s vyšetrovaním, zastupujú verejnú obžalobu v súdnych konaniach, dohliadajú na zákonnosť výkonu trestu a vykonávajú ďalšie povinnosti a kompetencie definované zákonom [čl. 29(2)]. Tento prístup je v súlade so závermi Benátskej komisie v jej Správe o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému³⁷:

«...81. Ďalej vo svojom Stanovisku k návrhu zákona Ukrajiny o úrade verejného prokurátora Benátska komisia dospela k záveru, že:
„17. (...) Všeobecná ochrana ľudských práv nie je vhodná sféra činnosti úradu prokurátora. Lepšie by bola realizovaná ombudsmanom než úradom prokuratúry.“»³⁸

113. Pokiaľ ide o právne postavenie prokurátorov, je ústava veľmi lakonická. Upravuje len menovanie prokurátorov a voľbu generálneho prokurátora a odkazuje na budúci hlavný zákon, ktorý má upraviť podrobné pravidlá organizácie a fungovania orgánov prokuratúry, právne postavenie a odmeňovanie generálneho prokurátora a prokurátorov [čl. 29 (7)]. V ústavných ustanoveniach neexistuje náznak žiadnych konkrétnych zmien, ktoré by ovplyvňovali právne postavenie prokurátorov.

Článok 30 (Komisár pre ľudské práva)

³⁶ „Generálny prokurátor a úrad verejného prokurátora Maďarskej republiky zabezpečuje ochranu práv fyzických a právnických osôb, ako aj organizácií bez právnej subjektivity a dôsledne stíha akékoľvek konanie porušujúce alebo ohrozujúce ústavný poriadok, bezpečnosť a nezávislosť krajiny“ (čl. 51 § 1).

³⁷ CDL-AD(2010)040, Správa o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému: Časť II – Orgány prokuratúry, Benátky, 17. –18. december 2010.

³⁸ CDL-AD(2009)048, Stanovisko k návrhu zákona Ukrajiny o úrade verejného prokurátora, Benátky, 12. – 13. jún 2009, pridané zvýraznenie.

114. Podľa čl. 30 jeden komisár pre ľudské práva nahradí predchádzajúcich štyroch parlamentných komisárov (špecializovaných ombudsmanov), ktorého všeobecnou povinnosťou bude „ochraňovať základné práva“. Jeho alebo jej zástupcovia budú poverení úlohou konkrétne „ochraňovať záujmy budúcich generácií a práva národností žijúcich v Maďarsku“ (čl. 30. 2). Ako to vyplýva z čl. VI. 3, nezávislý orgán zodpovedný za dohľad nad „výkonom práva na ochranu osobných údajov a práva na prístup k údajom verejného záujmu“ nahradí komisára pre osobné údaje a slobodu informácií. Kým podrobné pravidlá pre komisára pre ľudské práva má upravovať osobitný zákon, Komisii neboli poskytnuté žiadne informácie týkajúce sa budúcich právomocí a činnosti nového úradu pre ochranu údajov, ako ani odkaz na žiadnu súvisiacu neskoršiu legislatívu.

115. Benátska komisia pripúšťa, že štáty disponujú širokým priestorom na voľnú úvahu v súvislosti s takýmito inštitucionálnymi usporiadaniami, ktoré do veľkej miery závisia od špecifickej domácej situácie. Navyše, mať jedného ombudsmana alebo viacero ombudsmanov môže byť primerané na rozličných stupňoch demokratického vývoja štátov³⁹. Na základe uvedeného sa Komisia domnieva, že je dôležité, že uvedená reorganizácia nespôsobuje zníženie existujúcej úrovne záruk na ochranu a podporovanie práv v oblastiach ochrany národnostných menšín, ochrany osobných údajov a transparentnosti verejne dôležitých informácií. Všeobecnejšie, Komisia považuje za dôležité zabezpečiť, že zníženie počtu nezávislých inštitúcií nemá negatívny dopad na maďarský systém vzájomných brzd a protiváh a jeho efektivitu.

Články 31 – 35 (Miestna samospráva)

116. Článok 31 (1) novej ústavy ustanovuje, že „... miestna samospráva v Maďarsku sa zriaďuje na spravovanie verejných záležitostí a výkon verejnej moci na miestnej úrovni“. Napriek tomu neexistuje žiadna výslovná zmienka o princípe miestnej samosprávy. Benátska komisia pripomína, že Európska charta miestnej samosprávy (CEAL), ktorá je pre Maďarsko záväzná, vyžaduje dodržiavanie minimálneho počtu princípov, ktoré vytvárajú Európsku nadáciu pre miestnu demokraciu, vrátane princípu miestnej samosprávy ako východiskového bodu⁴⁰.

117. Podľa čl. 2 Európskej charty miestnej samosprávy „*princíp miestnej samosprávy má byť uznaný domácou legislatívou, a ak je to možné, v ústave*“. Odporúča sa, aby hlavný zákon, ktorému bola zverená definícia pravidiel miestnej samosprávy, ustanovil tento a ostatné kľúčové princípy upravené v Európskej charte miestnej samosprávy: princíp subsidiarity, princíp finančnej autonómie a primeranosti zdrojov a právomocí, právnej ochrany miestnej samosprávy, obmedzení administratívneho dohľadu nad samosprávnymi orgánmi. Na ich účinné zavedenie musia byť poskytnuté primerané záruky.

³⁹ Pozri CDL-AD(2007)020, Stanovisko k novej reforme Inštitúcie ombudsmana v Kazachstane, Benátky, 1. – 2. jún 2007, § 25: „Avšak, berúc uvedené do úvahy, zdá sa vhodnejšie postupovať podľa tretej menovanej alternatívy v **Kazachstane**, kde je inštitúcia ombudsmana momentálne v štádiu konsolidácie a vývoja, a **zorganizovať činnosť osobitného ombudsmana v rámci celostrojnej inštitúcie národného ombudsmana** vytvorením osobitného oddelenia a/alebo ustanovením zástupcu ombudsmana pre osobitnú oblasť. Osobitná funkcia by tak pravdepodobne mohla ťažiť priamo z postavenia a legitimity všeobecného ombudsmana a toto spojenie by mohlo prepožičať dodatočnú moc a efektivnosť ako osobitnej funkcii, tak aj národnej inštitúcii. Ak sa bude postupovať podľa tohto prístupu, bolo by vhodné, keby zástupcu ombudsmana alebo vedúceho oddelenia menoval buď ombudsman, alebo menujúci orgán (parlament/prezident) na odporúčanie ombudsmana.“

⁴⁰ „Miestna samospráva znamená právo a schopnosť miestnych orgánov v rámci limitov ustanovených zákonom regulovať a riadiť podstatný podiel verejných záležitostí na svoju vlastnú zodpovednosť a v záujme miestneho obyvateľstva“ (CEAL, čl. 3 § 1).

118. V súvislosti s dohľadom nad samosprávnymi orgánmi nová ústava umožňuje metropolitným alebo okresným vládnym úradom prijímať na základe rozhodnutia súdu miestne nariadenia v prípadoch zlyhania samosprávnych orgánov prijať takéto akty na základe ich „zákonnej legislatívnej povinnosti“ [čl. 32 (5)]. V súčasnosti vláda dohliada na zákonnú činnosť samosprávnych orgánov a môže reagovať len na nedostatky prostredníctvom súdnej žaloby bez toho, aby bola oprávnená zavádzať miestne akty v ich mene. Pri absencii podrobnejších pravidiel môže byť toto ustanovenie problematické z pohľadu princípu miestnej samosprávy. Podľa čl. 8.2 Európskej charty miestnej samosprávy „akýkoľvek administratívny dohľad nad činnosťou samosprávnych orgánov má mať spravidla za cieľ len zabezpečenie dodržiavania zákona a ústavných princíпов. Administratívny dohľad však môže byť vykonávaný, čo sa týka účelnosti, orgánmi vyššieho stupňa v súvislosti s úlohami, ktorých výkon je na samosprávne orgány delegovaný“. Odporúča sa preto, aby následná legislatíva týkajúca sa miestnej samosprávy zaviedla v tomto ohľade väčšiu jasnosť. Konkrétne, musí sa zaviesť jednoznačné rozlíšenie na jednej strane medzi vlastnými právomocami miestnej samosprávy a právomocami delegovanými centrálnou vládou a na druhej strane medzi kontrolou zákonnosti činnosti samosprávnych orgánov a dohľadom nad účelnosťou ich rozhodnutí.

119. Článok 35(5) umožňujúci parlamentu rozpustiť miestne zvolené orgány z dôvodu porušenia ústavy je takisto zdrojom obáv. Zdá sa, že takéto dôležité rozhodnutie si nevyžaduje rozhodnutie súdu a úloha ústavného súdu v tomto ohľade sa zdá byť len poradnej povahy. Odporúča sa, aby hlavný zákon stanovil konkrétne pravidlá aplikovateľné v týchto situáciách [čl. 35(4)] berúc pritom náležite do úvahy príslušné princípy Európskej charty miestnej samosprávy a aby zahrnul záruky umožňujúce ich rešpektovanie.

Články 36 až 45 (Verejné financie)

Právomoc ústavného súdu

120. Časť o verejných financiách obsahuje ustanovenia, ktorých cieľom je dosiahnuť zlepšenie štátnych financií. Osobitné obmedzenia týkajúce sa rozhodnutí parlamentu a vlády súvisiacich s rozpočtom sú ustanovené v čl. 36 § 4, čl. 36 § 5 a čl. 37 § 2 – 3.

121. Prijatie ústavných ustanovení, ktoré zavádzajú zachovanie štátneho deficitu pod 50 % HDP, reaguje na legitímny cieľ. A tak ich nemožno kritizovať v súvislosti s medzinárodnými a európskymi štandardmi demokracie, ľudských práv a princípu právneho štátu za podmienky, že zákony vykonávajúce rozpočet – zvyšovaním daní alebo znižovaním výdavkov štátu – sú v súlade s týmito štandardmi.

122. Z tohto pohľadu je nevyhnutné vyjadriť obavu k čl. 37 (4) novej ústavy, ktorý otvorene ponecháva porušenia ústavy bez sankcie ustanovením, že právomoc ústavného súdu na preskúmanie je limitovaný na oblasti uvedené ďalej. Článok 37 (4) znie takto

„...(4) Ak štátny dlh presiahne polovicu hrubého domáceho produktu, ústavný súd môže v rámci svojej právomoci upravenej v čl. 24(2)b-e preskúmať len zákony o štátnom rozpočte a jeho realizácii, o druhu centrálnej dane, poplatkoch, dôchodku a príspevkoch na zdravotnú starostlivosť, clách a centrálnych podmienkach pre miestne dane, či sú v súlade so základným zákonom, alebo vyhlásiť predchádzajúce zákony za neplatné z dôvodu porušenia práva na život a ľudskú dôstojnosť, práva na ochranu osobných údajov, slobody myslenia, svedomia a náboženského vyznania a práv súvisiacich s maďarským občianstvom ...”

123. Vo svojom marcovom stanovisku už Benátska komisia vyjadrila svoje poľutovanie nad týmto vážnym obmedzením právomocí ústavného súdu zavedeným v novembri 2010 zmenou ústavy. Podľa jej názoru takéto obmedzenie vytvára dojem, že obmedzenie štátneho rozpočtu na 50 % HDP možno považovať za taký dôležitý cieľ, že môže byť dokonca dosiahnutý prijatím protiústavných zákonov (pozri súvisiace pripomienky uvedené v časti o ústavnom súde).

124. V tomto smere je dôležité uvedomiť si, že obmedzené právomoci súdu pri posúdení, či daňový zákon porušuje „*právo na život a ľudskú dôstojnosť, právo na ochranu osobných údajov, slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania a práva súvisiace s maďarským občianstvom*“, stále umožňujú maďarskému súdu sankcionovať prípadné zneužitie moci v daňovej oblasti. V nedávnom rozsudku zo 6. mája 2011 musel súd rozhodnúť o zákone o 98 % dani (on a 98 % tax law) so spätnou pôsobnosťou päť rokov. Vo svojom rozsudku súd rozhodol, že „*spätné zdanenie legálneho príjmu vytvoreného bez akékoľvek porušenia zákonov v zdaňovacom roku, ktorý skončil, predstavuje taký stupeň verejného zásahu do autonómie jednotlivca, ktorý postráda akceptovateľné zdôvodnenie, a preto ide proti ľudskej dôstojnosti...*”.

125. Navyše, ako vyplýva z judikatúry ESĽP⁴¹, daňové zákony spadajú do pôsobnosti čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru. Podľa ESĽP daňový zákon so spätnou pôsobnosťou, ktorý ukladá nadmerné zaťaženie na občanov, možno považovať za porušujúci čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru⁴².

126. Navyše, vzhľadom na to, že slová „*zákony o štátnom rozpočte a jeho implementácii*“ v čl. 37 (4) novej ústavy sa vzťahujú aj na zákony o znižovaní štátnych výdavkov, Benátska komisia chce zdôrazniť, že tak ako uvádza judikatúra ESĽP, pojem „*majetok*“ v čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru sa vzťahuje na všetky finančné práva vrátane sociálnych dávok tak príspevkovej, ako aj nepríspevkovej povahy⁴³.

127. Zatiaľ čo ESĽP vo svojom nedávnom rozsudku uznal, že štát má v tejto oblasti⁴⁴ široký priestor na voľnú úvahu, tento priestor na voľnú úvahu však nie je neobmedzený. Na jednej strane zákonodarca bude musieť dosiahnuť spravodlivú rovnováhu medzi požiadavkami všeobecného záujmu verejnosti a požiadavkami ochrany individuálnych základných práv neuložením neprimeraného a nadmerného zaťaženia na niektoré súkromné osoby (čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru), na druhej strane bude musieť rešpektovať zásadu nediskriminácie: s osobami v rovnakej alebo relevantne podobnej situácii nemožno zaobchádzať rozdielne bez objektívneho a opodstatneného zdôvodnenia (čl. 14 Dohovoru). V členských štátoch, ktoré si zriadili ústavný súd, je teda dôležité, aby tieto súdy mali právomoc posudzovať súlad všetkých zákonov s ľudskými právami garantovanými ústavou a predovšetkým s ľudskými právami takého osobitného významu: právom nebyť diskriminovaný a právom nebyť neoprávnene zbavený svojho majetku.

Rozpočtový výbor

⁴¹ Pozri napr. rozhodnutie ESĽP č. 19276/05, Allianz – Slovenská poisťovňa, a. s. and others against Slovakia, 9. novembra 2010

⁴² Dohovor, di Belmonte v. Italy, 16. jún 2010, sťažnosť 72638/01; pozri Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society v. the United Kingdom, rozsudok z 23. októbra 1997, § 80 – § 82 pozri tiež on depriving private persons retroactively of their right to payment ECHR, case Pressos Compania Naviera SA and others v. Belgium, judgment of 20 November 1995, Series A, n° 332.

⁴³ Pozri najmä posledný rozsudok ESĽP, Plalam S. P. A. v. Italy, 18. mája 2010: § 36.

⁴⁴ Idem, § 46.

128. Zriadenie a právomoci rozpočtového výboru, rovnako ako jeho zloženie a spôsob, akým je zriadený [čl. 44 (4)]⁴⁵, má významný vplyv na prijímanie štátneho rozpočtu a právomoci parlamentu. Pre parlament to má kľúčový význam, pretože, okrem legislatívy je rozpočet pre parlamentnú väčšinu hlavným nástrojom vyjadrenia a realizácie jej politického programu. Článok 44 (3) interpretovaný v spojení s čl. 36 (4) – (5) sa javí ako priznávajúci neparlamentnému rozpočtovému výboru právo „veta“ proti rozhodnutiam parlamentu v blízkej budúcnosti.

129. Prijímanie štátneho rozpočtu je súčasťou základných kompetencií parlamentu a obvykle jeho hlavnou výlučnou výsadou. Závislosť pri jeho rozhodovaní na súhlase iného orgánu – s obmedzenou demokratickou legitimitou, keďže žiaden z členov výboru nie je priamo volený – je teda problematická a môže mať negatívny dopad na demokratickú legitimitu rozpočtových rozhodnutí. Takéto rozhodnutia môže ďalej komplikovať skutočnosť, že výbor sa bude skladať z členov, ktorých menovala predchádzajúca väčšina. Navyše, okrem všeobecných požiadaviek ustanovených v čl. 36 (4) – (5) citovaných predtým ústava neustanovuje žiadnu podmienku „predchádzajúceho súhlasu“ rozpočtového výboru. Benátska komisia verí, že sa maďarské orgány vyhnú príliš strnulému /reštriktívnemu výkladu „predchádzajúceho súhlasu“ a že táto podmienka bude interpretovaná a realizovaná tak, ako to vyplýva z čl. 44 (1) – (2): ako „zákonný príspevok k príprave zákona o štátnom rozpočte“ prostredníctvom „podpory parlamentnej legislatívnej činnosti a preskúmania realizovateľnosti štátneho rozpočtu“ (a nie ako absolútnu právomoc blokovat' prijatie rozpočtu). Keďže je v stávke súlad s ustanoveniami ústavy – čl. 36 (4) – (5), ale aj čl. 44 (1) – (2) – v každom prípade by ústavný súd mal mať posledné slovo.

Stupne regulácie

130. Niektoré ustanovenia časti o verejných financiách odkazujú na hlavné zákony (cardinal laws). Tieto ustanovenia sa týkajú otázok ako: všeobecný daňový a dôchodkový systém, organizácia a činnosť národnej banky a jej zodpovednosť za menovú politiku, organizácia a činnosť štátneho kontrolného úradu, činnosť rozpočtového výboru.

131. Ako už bolo uvedené, neexistujú žiadne štandardy alebo presné kritériá na určenie otázok, ktoré by mali byť upravené v ústave, alebo zákonmi prijímanými osobitnou väčšinou. Napriek tomu sa Komisia domnieva, že je v rozpore s väčšinovým pravidlom, ktoré sa bežne v demokracii aplikuje, ak sa sociálna, fiškálna a finančná politika jednej politickej väčšiny v určitom okamihu „zabetónuje“ dvojtretinovou väčšinou v ústave alebo v hlavných zákonoch. V dôsledku toho bude najmä ťažké interpretovať „slobodné vyjadrenie názoru ľudu pri voľbe zákonodarného zboru“ (čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru) v budúcich voľbách pri zmenách týchto politík. Spôsob, akým budú hlavné zákony navrhované, má preto kľúčový význam (pozri súvisiace pripomienky uvedené v časti *Úvodné poznámky. Hlavné zákony*).

Články 45 až 46 (Maďarské obranné sily, polícia a Národná bezpečnostná služba)

132. Ide o maďarskú ústavnú tradíciu, že otázka ozbrojených síl a polície je upravená ústavou (pozri aj časť VIII tejto ústavy). V mnohých krajinách je to predmetom úpravy bežných zákonov.

⁴⁵ „Medzi členov rozpočtového výboru patria predseda rozpočtového výboru, guvernér Národnej banky Maďarska a prezident štátneho kontrolného úradu. Predsedu rozpočtového výboru menuje na obdobie šiestich rokov prezident republiky.“

133. Benátska komisia konštatuje, že v súlade s hlavnými ústavnými hodnotami uvedenými v preambule ustanovenia čl. 45 jasne ustanovujú hlavné ciele vojenskej obrany štátu, konkrétne nezávislosť, územnú celistvosť a štátne hranice Maďarska. Je chvályhodné, že ústavné ustanovenia taktiež otvárajú cestu pre spoločnú obranu a mierové úlohy vyplývajúce z medzinárodných dohôd.

Články 48 až 54 (Osobitná právna úprava)

134. Ustanovenia čl. 48 až 54 sú určené pre situácie, keď je riadne fungovanie štátnych orgánov vážne narušené a nie je možné použiť predpisy platné v čase, keď takéto nepokoje neexistujú. Maďarská ústava nie je unikátna tým, že upravuje osobitnú právnu úpravu takým dôkladným spôsobom (pozri v tejto súvislosti poľskú alebo nemeckú ústavu).

135. Nová ústava ustanovuje podmienky pre vytvorenie rôznych typov osobitných právnych úprav (stav národnej krízovej situácie, výnimočný stav, stav preventívnej obrany, nečakané útoky, stav najvyššieho stupňa nebezpečenstva), rovnako ako osobitné podmienky pre prijatie súvisiacich mimoriadnych opatrení.

136. K tomu, aby bola osobitná právna úprava v súlade s európskymi štandardmi, musia byť splnené niektoré osobitné podmienky. Ústava sama v čl. I (3), ktorý sa zaoberá obmedzením základných práv, uvádza, že „základné právo môže byť obmedzené, aby bol umožnený výkon iného základného práva, alebo na ochranu akejkoľvek ústavnej hodnoty v nevyhnutnom rozsahu, primerane k sledovanému cieľu a pri rešpektovaní základného obsahu takéhoto základného práva.“

137. Na základe záverov Benátskej komisie uvedených v jej Stanovisku k ochrane ľudských práv v mimoriadnych situáciách⁴⁶ táto časť maďarskej ústavy sa zdá byť vo všeobecnosti v súlade s európskymi štandardmi.

138. S ohľadom na predmet úpravy hlavných zákonov (cardinal laws) uvedených v čl. 50 (3), čl. 51 (4), čl. 52 (3) a čl. 53 (1-2) by bola potrebná väčšia prehľadnosť. Zo znenia týchto ustanovení nie je úplne jasné, či sa hlavné zákony týkajú len „mimoriadnych opatrení“ alebo tiež – čo by bolo vhodné – pozastavenia uplatňovania jednotlivých zákonov a odchýliek z písaného práva. Zdá sa, že všeobecné znenie čl. 54 (4) potvrdzuje tento širší výklad: „Presné pravidlá pre osobitnú právnu úpravu definuje hlavný zákon.“ Ak je prijatý alebo pozmenený príslušný hlavný zákon v nadväznosti na požiadavky ústavy, tento aspekt by mal byť objasnený a primerane by mal byť definovaný predmet úpravy zákona.

139. Komisia tiež poznamenáva, že podľa čl. 54 (1), „... osobitnou právnou úpravou môže byť pozastavený alebo obmedzený výkon základných práv nad rámec čl. I (3), s výnimkou základných práv ustanovených v čl. II a čl. III a čl. XXVIII (2) – (5)“. Keďže Maďarsko je taktiež viazané čl. 15 Dohovoru a čl. 4 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, osobitná právna úprava musí byť tiež v súlade s ustanoveniami týchto článkov (pozri aj pripomienky k čl. T uvedenému vyššie).

Záverečné ustanovenia

140. Ako už bolo uvedené, odkaz na ústavu z roku 1949 v druhom odseku záverečných ustanovení sa zdá byť v rozpore s vyhlásením v preambule, podľa ktorého sa maďarská

⁴⁶ [CDL(2006)015], § 35 and § 38.

ústava z roku 1949 vyhlasuje za neplatnú. Benátska komisia má sklon interpretovať tento zdanlivý rozpor ako potvrdenie skutočnosti, že uvedené vyhlásenie nemá právny význam. Napriek tomu odporučila, aby to maďarské orgány vysvetlili. Prijatie prechodných ustanovení (podľa požiadaviek tretieho odseku záverečných ustanovení), ktoré majú pre niektoré ustanovenia novej ústavy osobitný význam vzhľadom na existenciu prípadného rôzneho výkladu, by mohlo byť použité ako skvelá príležitosť pre zabezpečenie potrebného vysvetlenia. To by nemalo byť použité ako prostriedok pre ukončenie funkčného obdobia osôb zvolených alebo vymenovaných podľa predchádzajúcej ústavy.

IV. Závery

141. Prijatie novej ústavy, ktorej cieľom je upevniť Maďarsko ako demokratický štát založený na princípoch delby moci, ochrany základných práv a právneho štátu, je chvályhodným krokom.

142. Benátska komisia víta úsilie vytvoriť ústavný poriadok v súlade so spoločnými európskymi demokratickými hodnotami a štandardmi a regulovať základné práva a slobody v súlade s medzinárodnými dokumentmi, ktoré zaväzujú Maďarsko, vrátane Dohovoru a poslednej Charty EÚ. Berie na vedomie, že súčasný parlamentný systém a forma vlády v krajine – republika – boli zachované. Komisia je potešená tým, že do maďarského systému ústavného prieskumu bola zavedená individuálna ústavná sťažnosť.

143. Benátska komisia konštatuje, že odporúčania sformulované v marci 2011 na žiadosť orgánov o pomoc s konkrétnymi právnymi otázkami, ktoré vznikli v ústavnom procese, boli čiastočne zohľadnené.

144. Naopak, je poľutovaniahodné, že proces tvorby ústavy vrátane vypracovania návrhu a konečného prijatia novej ústavy bol ovplyvnený nedostatkom transparentnosti, nedostatkami dialógu medzi väčšinou a opozíciou, nedostatočnými príležitosťami na adekvátnu verejnú diskusiu a veľmi tesným časovým rámcom. Komisia dúfa, že prijatie vykonávacích právnych predpisov bude transparentnejšie a otvorenejšie, s adekvátnymi príležitosťami na riadnu diskusiu o mnohých hlavných otázkach, ktoré je stále potrebné regulovať. Vyzýva všetky zúčastnené strany, aby v tomto procese zvolili bez ohľadu na ich politické pozadie a orientáciu otvorený a konštruktívny prístup a efektívnu spoluprácu.

145. Významný počet otázok, ktorých podrobnejšia úprava bola ponechaná na hlavné zákony vyžadujúce dvojtretinovú väčšinu, vrátane otázok, ktoré by mali byť ponechané na bežný politický proces a o ktorých sa zvyčajne rozhoduje jednoduchou väčšinou, vyvoláva obavy. Kultúrne, náboženské, morálne, sociálnoekonomické a finančné otázky by nemali byť „zabetónované“ v hlavnom zákone.

146. Obmedzenie právomocí ústavného súdu týkajúcich sa daňových a rozpočtových záležitostí a významná úloha daná rozpočtovému výboru pri prijímaní štátneho rozpočtu predstavuje ďalšie citlivé otázky, ktoré vyvolali obavy z hľadiska ich potenciálneho vplyvu na fungovanie demokracie.

147. Navyše, je daný dost' všeobecný ústavný rámec pre kľúčové odvetvia, ako je súdnictvo a ďalšie dôležité usporiadanie spoločnosti. To je tiež zdrojom obáv, pretože to môže vplývať na kvalitu a úroveň záruk a ochrany a na účinné vykonávanie štandardov aplikovateľných v príslušných odvetviach. Záruky hlavných princípov týkajúcich sa takých dôležitých záležitostí sú obvykle zakotvené v ústave, najmä ak sú plánované veľké reformy, ako je

tomu v prípade maďarského súdництва. Ustanovenia o doživotnom treste odňatia slobody bez možnosti prepustenia by mohli vyvolať otázky kompatibility s medzinárodnými normami, ktoré sú pre Maďarsko záväzné, a súvisiacou judikatúrou.

148. Komisia sa so zreteľom na ústavnú ochranu základných práv domnieva, že v ústave by mali byť presnejšie údaje o ich obsahu a silnejšie záruky pre ich účinnú ochranu a užívanie jednotlivcami v súlade s medzinárodnými dohovormi o ľudských právach, ktorých zmluvnou stranou je Maďarsko. Benátska komisia pripomína, že tak ako je uvedené v stanovisku z marca 2011⁴⁷, „... Je pravidlom, že ústavy obsahujú ustanovenia, ktoré upravujú problematiku najvyššieho významu pre fungovanie štátu a ochrany jednotlivých základných práv. Je teda dôležité, aby najdôležitejšie súvisiace záruky boli uvedené v texte ústavy a neboli ponechané na úpravu normám nižšej právnej sily.“

149. Význam preambuly pre výklad ústavy a niektoré potenciálne problematické vyhlásenia a pojmy v nich obsiahnuté dali taktiež dôvod na vznik otázok a vyžadovali by si adekvátne vysvetlenie zo strany maďarských orgánov. To zahŕňa formuláciu ochrany práv Maďarov v zahraničí obsiahnutej v preambule a ďalších súvisiacich ustanoveniach novej ústavy, ktoré možno považovať za problematické a vyvolávajúce obavy v rámci medzištátnych vzťahov.

150. Benátska komisia verí, že v rámci ďalšieho výkladu a aplikácie novej ústavy alebo zmenou ústavy v prípade potreby budú poskytnuté primerané vysvetlenia a odpovede – plne v súlade s aplikovateľnými štandardmi – na už spomenuté obavy. Príležitosťou v tomto ohľade je príprava a prijatie hlavných a iných vykonávacích právnych predpisov. Benátska komisia je pripravená pomôcť v tomto procese maďarským orgánom na ich žiadosť.

⁴⁷ CDL-AD(2011)001, § 52.