



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO

K TROM PRÁVNÝM OTÁZKAM

VYPLÝVAJÚCIM Z PROCESU PRÍPRAVY NOVEJ ÚSTAVY

MAĎARSKEJ REPUBLIKY

**Prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva
(Benátska komisia) na jej 86. plenárnom zasadnutí
(Benátky 25. – 26. marca 2011)**

Na základe komentárov
pána Christopa GRABENWARTERA (Rakúsko)
pána Wolfganga HOFFMANN-RIEMA (Nemecko)
pani Hanny SUCHOCKEJ (Poľsko)
pána Kaarla TUORIHO (Fínsko)
pána Jana VELAERSA (Belgicko)

predkladá:

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

z anglického originálu:

OPINION ON THREE LEGAL QUESTIONS ARISING IN THE PROCESS OF DRAFTING THE
NEW CONSTITUTION OF HUNGARY

Preklad a korektúra:

JUDr. Mária Siegfriedová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky
Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

OBSAH

I.	ÚVOD.....	3
II.	PRÁVNE POZADIE.....	3
III.	PREDMET STANOVISKA.....	4
IV.	PROCES PRIJATIA NOVEJ ÚSTAVY.....	5
V.	ŠPECIFICKÉ OTÁZKY.....	6
	<i>A. CHARTA ZÁKLADNÝCH PRÁV EURÓPSKEJ ÚNIE A ÚSTAVA</i>	6
	<i>B. ÚLOHA A VÝZNAM KONTROLY EX ANTE</i>	9
	a) úloha kontroly <i>ex ante</i> v systéme ústavného súdnicva.....	9
	b) kontrola <i>ex ante</i> v maďarskom kontexte.....	10
	<i>C. ÚLOHA A VÝZNAM ACTIO POPULARIS</i>	13
VI.	ZÁVERY.....	16

I. ÚVOD

1. Dňa 21. februára 2011 podpredseda vlády a minister verejnej správy a spravodlivosti Maďarska pán Tibor Navracsics požiadal Benátsku komisiu o vypracovanie právneho stanoviska k trom špecifickým otázkam vyplývajúcim z prípravy novej Ústavy Maďarskej republiky.
2. Benátskej komisii nebol do 21. marca 2011 predložený návrh ústavy, ale iba tri špecifické otázky na posúdenie. Preto sa toto stanovisko nemôže chápať ako komentár k novej Ústave Maďarska.
3. Bola zostavená pracovná skupina spravodajcov zložená z pani Hany Suchockej a pánov Wolfganga Hoffmana-Riema, Christopha Grabenwartera, Kaarla Tuoriho a Jana Velaersa.
4. Pracovná skupina sprevádzaná pánom Thomasom Markertom a pani Artemizou Chisca odcestovala v dňoch 7. a 8. marca 2011 do Maďarska, aby sa stretla so zástupcami štátnych orgánov vrátane Ad hoc výboru pre vypracovanie ústavy a občianskej spoločnosti. Benátska komisia by sa im chcela poďakovať za diskusie, ktoré sa pri tejto príležitosti uskutočnili.
5. *Prezentované stanovisko bolo prijaté Benátskou komisiou na jej 86. plenárnom zasadnutí (Benátky 25. – 26. marca 2011).*

II. PRÁVNE POZADIE

6. Ústava Maďarskej republiky bola prijatá 20. augusta 1949. Je to prvá a jediná písaná ústava Maďarska.
7. Od roku 1988 v Maďarsku silnela idea prípravy novej ústavy: mala zaviesť systém viacerých strán, parlamentnú demokraciu a sociálne trhové hospodárstvo. K vypracovaniu novej ústavy nedošlo a v roku 1989 národné zhromaždenie prijalo komplexnú novelu ústavy z roku 1949 (zákon XXXI z 23. októbra 1989). Hoci predchádzajúce vlády vypracovali návrhy novej ústavy, tieto pokusy prijať novú ústavu neboli úspešné. Preambula ústavy v znení z roku 1989 uvádza, že ústava má ostať v platnosti až do prijatia novej ústavy.

8. Od roku 1989 bola ústava viackrát novelizovaná, a to počnúc rokom 1990. Z dôvodu 2/3 väčšiny vládnej koalície bola v posledných mesiacoch novelizovaná 10-krát.
9. Výsledkom novely ústavy z novembra 2010 boli závažné obmedzenia právomocí ústavného súdu. Podľa tejto novely môže ústavný súd posudzovať ústavnosť zákonov týkajúcich sa štátneho rozpočtu, daní, kolkov, cla a požiadaviek týkajúcich sa miestnych daní výlučne v spojitosti s právom na život a ľudskú dôstojnosť, ochranou osobných údajov, so slobodou myslenia, svedomia a náboženského vyznania alebo s právami týkajúcimi sa maďarského občianstva. Súd môže zrušiť tieto zákony len v prípade porušenia uvedených práv. Národné zhromaždenie nedávno iniciovalo projekt na vypracovanie novej ústavy. Za týmto účelom bol zriadený parlamentný Ad hoc výbor pre prípravu ústavy a Orgán národnej konzultácie. V čase návštevy spravodajcov Benátskej komisie mal byť proces prípravy ukončený a prijatie novej ústavy je naplánované na 18. apríl 2011. Návrh novej ústavy bol parlamentu predložený 14. marca 2011.

III. PREDMET STANOVISKA

10. V prezentovanom stanovisku Benátska komisia neskúmala návrh novej Ústavy Maďarska. Podľa požiadavky, ktorá jej bola predložená, mandátom Benátskej komisie nebolo preskúmanie všetkých aspektov novej Ústavy Maďarska, ale poskytnutie právneho stanoviska k trom konkrétnym otázkam, ktoré vyplynuli z kontextu prípravy jej textu.
11. Benátskej komisii boli predložené tri právne otázky od zástupcu predsedu vlády a ministra verejnej správy a spravodlivosti Maďarska. Ide o nasledujúce otázky:

- 1. *Charta základných práv Európskej únie a ústava***

V akom rozsahu môže včlenenie ustanovení Charty základných práv Európskej únie do ústavy zlepšiť ochranu základných práv v Maďarsku, a tak prispieť k posilneniu spoločnej európskej ochrany týchto práv ?

- 2. *Úloha a význam predbežnej (ex ante) kontroly ako jednej z právomocí ústavného súdu***

Je potrebné zaoberať sa najmä dvoma otázkami: Kto je oprávnený predložiť žiadosť o predbežnú kontrolu? Aký dôsledok má rozhodnutie prijaté ústavným súdom pri predbežnej kontrole na legislatívne právomoci parlamentu?

3. Úloha a význam actio popularis v ústavnej kontrole ex post

Ústavnému súdu Maďarska je každoročne predložených okolo 1600 návrhov, a to z toho dôvodu, že každý, aj bez právneho záujmu, môže podať návrh na ústavnú kontrolu právnej normy. Aká je situácia v Európe, čo sa týka možnosti actio popularis (verejnej žaloby, pozn.) v ústavných veciach? Mohlo by byť považované za porušenie európskeho ústavného dedičstva (acquis), ak by sa hlavná pozornosť činnosti ústavného súdu posunula od následnej kontroly vykonávanej na základe actio popularis k preskúmaniu konkrétnych ústavných sťažností? (ústavná sťažnosť môže byť podaná osobou, ktorá namieta, že jej základné právo bolo porušené z dôvodu aplikácie protiústavného zákona, za predpokladu, že neexistuje iný možný opravný prostriedok).

12. Benátska komisia si želá hneď na úvod zdôrazniť, že bolo pre ňu ťažké vyjadriť sa v podrobnom stanovisku k trom otázkam predloženým na analýzu z dôvodu, že nemala k dispozícii návrh novej ústavy, a to bez ohľadu na jej diskusiu s hlavnými zainteresovanými na príprave ústavy.
13. Benátska komisia si želá podčiarknuť, že prezentované stanovisko nie je právnym názorom na aktuálne ustanovenia nového návrhu ústavy vzťahujúce sa na tri otázky, ktoré jej boli predložené na posúdenie, ani názorom na iné ustanovenia návrhu novej ústavy. Za uvedených okolností sa Komisia obmedzila len na poskytnutie všeobecného komentára k spomínaným trom otázkam a k najvhodnejším alternatívam, ktoré by podľa jej názoru bolo možné uplatniť v maďarskom kontexte.

IV. PROCES PRIJATIA NOVEJ ÚSTAVY

14. V čase návštevy Maďarska delegáciou Benátskej komisie nebol ešte text návrhu ústavy zverejnený. Komisia bola informovaná, že návrh sa v tom čase finalizoval a predpokladalo sa, že čoskoro bude predložený parlamentnej strane majúcej väčšinu

(FIDESZ) a následne parlamentu (do 15. marca 2011). Prijatie ústavy sa predpokladalo 18. apríla 2011.

15. Benátska komisia uvádza, že opozičné sily (hoci spočiatku participujúce na procese prípravy v rámci Ad hoc výboru pre vypracovanie ústavy) niekoľko mesiacov nespolupracovali pri príprave návrhu ústavy a že v tejto záležitosti medzi väčšinou a opozíciou neexistoval dialóg. Predpokladá sa, že rozhodnutie opozície stiahnuť sa z procesu prípravy bolo spojené najmä s obmedzením právomocí ústavného súdu vo vzťahu k ústavnosti zákonov a návrhov zákonov o štátnom rozpočte a daniach, ktoré prijal maďarský parlament v novembri 2010.
16. Navyše, v občianskej spoločnosti vzrastajú obavy z netransparentnosti procesu prípravy a z nedostatočnej konzultácie hlavných ústavných problémov s maďarskou spoločnosťou, ktoré je potrebné v tomto kontexte vyriešiť. Keďže návrh ústavy bol predložený parlamentu až 14. marca 2011, o zmenách a novinkách, ktoré by budúca ústava mohla zaviesť, sa uskutočnila iba veľmi obmedzená verejná diskusia.
17. Skrátená lehota zavedená pre prijatie ústavy je taktiež zdrojom závažných obáv väčšiny spravodajcov Benátskej komisie.
18. Komisia by chcela pripomenúť, že transparentnosť, otvorenosť, ucelenosť, dostatočný časový rámec a podmienky umožňujúce názorovú pluralitu a náležitú diskusiu o kontroverzných otázkach sú kľúčovými požiadavkami v demokratickom procese vypracovania ústavy.
19. Podľa názoru Benátskej komisie je rozsiahla a plnohodnotná diskusia zahŕňajúca rozličné politické sily, mimovládne organizácie, občianske spoločnosti, akademickú obec a médiá dôležitým predpokladom pre prijatie právne udržateľného textu, ktorý bude prijateľný pre celú spoločnosť a bude v súlade s demokratickými štandardmi. Je potrebné vyhnúť sa príliš rigidným časovým obmedzeniam a program prijatia novej ústavy by mal zodpovedať pokroku, ktorý sa dosiahol počas jej diskusie.

V. ŠPECIFICKÉ OTÁZKY

A. Charta základných práv Európskej únie a ústava

20. Otázka položená Benátskej komisii znie, „do akej miery môže včlenenie ustanovení Charty základných práv Európskej únie do novej ústavy zlepšiť ochranu základných

práv v Maďarsku, a tak prispieť k posilneniu spoločnej európskej ochrany týchto práv“.

21. Benátska komisia je toho názoru, že aktualizácia rozsahu ochrany ľudských práv a snaha o adekvátne odrazenie najnovšieho vývoja týkajúceho sa ochrany ľudských práv v ústave, tak ako to uvádza Charta EÚ, je legitímnym cieľom a signálom lojality voči európskym hodnotám. Napriek tomuto chvályhodnému cieľu sa Komisia domnieva, že pred tým, ako sa prijme konkrétne riešenie, by sa z právneho hľadiska bolo potrebné zaoberať mnohými otázkami a dôkladne ich preskúmať.
22. Podľa čl. 51 ods. 1 Charty jej ustanovenia *„sú pri dodržaní zásady subsidiarity určené pre inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie a tiež pre členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie“*. Preto sa právny význam Charty v členských štátoch obmedzuje len na prípady, v ktorých štátne orgány členských štátov implementujú právo Európskej únie. Tento článok potvrdzuje judikatúru Súdneho dvora Európskych spoločenstiev (ďalej len „ESD“), ktorá nariaďuje, že členské štáty musia pri implementácii komunitárneho práva a pri uplatňovaní derogačných klauzúl zmlúv o EÚ rešpektovať základné práva EÚ.
23. Lisabonská zmluva do Charty zaviedla tie isté právne hodnoty, ktoré deklarujú zmluvy o EÚ (6(1) ZEÚ). To zároveň znamená, že Charta vrátane jej všeobecných ustanovení v kapitole 7 má priamy právny účinok v členských štátoch, ako aj prednosť pred kolidujúcim vnútroštátnym právom. Charta tiež zamedzuje prijatie vnútroštátnych právnych opatrení, ktoré by boli nezlučiteľné s jej ustanoveniami. Zároveň tak ako ustanovuje čl. 53, *„žiadne ustanovenie tejto charty sa nesmie vykladať tak, že obmedzuje alebo poškodzuje ľudské práva a základné slobody uznané v rámci príslušného rozsahu ich pôsobnosti právom Únie, medzinárodným právom a medzinárodnými zmluvami, ktorých zmluvnými stranami sú Únia, Spoločenstvo alebo všetky členské štáty, a najmä Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj ústavami členských štátov“*.
24. Členské štáty sa môžu odvolávať na Chartu a jej význam pri implementácii práva EÚ vo svojich ústavách. Takisto môžu použiť podstatné ustanovenia Charty ako zdroj inšpirácie pri vypracovaní ustanovení o základných právach vo svojich ústavách, a tak sa pokúsiť o zabezpečenie zhody medzi ochranou základných práv na vnútroštátnej a európskej úrovni.
25. Včlenenie celého textu Charty alebo jej častí do ústavy by viedlo k právnym komplikáciám. Preto je potrebné vziať do úvahy, že výklad Charty podaný ESD sa

môže odlišovať od výkladu, ktorý by podal Ústavný súd Maďarska. Z celkového pohľadu môže dôjsť k situácii, že Ústavný súd Maďarska sa prikláňa k judikatúre ESD, čím sa vzdáva časti ústavnej autonómie členského štátu.

26. Navyše, výklad hlavných ustanovení Charty je závislý na Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd a judikatúre ESĽP. Článok 52 ods. 3 Charty uvádza, že „*v rozsahu, v akom táto charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v uvedenom dohovore*“. Táto závislosť na Európskom dohovore a jeho výklade prostredníctvom ESĽP bude ďalej posilňovaná, keď EÚ pristúpi k Európskemu dohovoru, ako to predpokladá čl. 6 ods. 2 ZEÚ.
27. Navyše, Charta obsahuje ustanovenia, ktoré boli vytvorené na základe iných nástrojov medzinárodných ľudských práv. Ich výklad preto musí brať do úvahy tieto nástroje, ako aj judikatúru orgánov, ktorých kontrole podliehajú.
28. V protiklade s Chartou má Európsky dohovor a iné nástroje medzinárodných ľudských práv potenciálny význam pre všetky akty štátnych orgánov (*zmluvných, pozn.*) strán, nielen pre akty „implementujúce právo Únie“ (pozri hore). Vzhľadom na tieto skutočnosti a materiálnoprávnu závislosť Charty na týchto nástrojoch je zabezpečenie zhody medzi vnútroštátnou ochranou základných práv a Európskym dohovorm, ako aj ostatnými dohovormi o ľudských právach, ktoré zaväzujú Maďarsko, kľúčovou požiadavkou. To je možné dosiahnuť prostredníctvom všeobecného ustanovenia o postavení medzinárodného zmluvného práva (alebo medzinárodného práva týkajúceho sa ľudských práv) vo vnútroštátnom právnom poriadku alebo konkrétneho ustanovenia, ktoré zabezpečí, že Európsky dohovor, tak ako bol vyložený ESĽP, zakotví minimálny štandard ochrany základných práv v rámci vnútroštátneho právneho poriadku.
29. Začlenenie celej Charty do ústavy by mohlo mať za následok súťaženie o právomoc podávať výklad v prípadoch, ktoré sú dôležité pre implementáciu práva Únie, s rizikom, že by mohlo dôjsť ku kompetenčným konfliktom medzi maďarskými všeobecnými súdmi a Ústavným súdom Maďarska.
30. Ako integračná časť práva Únie by mal byť súlad vnútroštátnych noriem s Chartou v kontexte implementácie práva Únie skúmaný všetkými vnútroštátnymi všeobecnými súdmi, nielen ústavným súdom. Navyše, všeobecné súdy predložia ESD predbežné otázky vo veci výkladu ustanovení Charty (čl. 267 ZFEÚ). Vo svojom rozsudku

z 22. júna 2010 v prípade Melki-Abdeli v. Francúzsko luxemburský súd vzhľadom na výklad ustanovení európskych zákonov rozhodol, že s právom Únie by bolo nezlučiteľné zabrániť vnútroštátnym súdom, aby priamo aplikovali Chartu na vnútroštátne zákony prijaté v rámci práva Únie, prípadne po tom, ako ESD predložili predbežnú otázku o výklade Charty.

31. Začlenenie Charty do ústavy by preto spôsobilo problémy nezlučiteľnosti s právom Únie, ak by toto začlenenie znamenalo, že iba ústavný súd by mal právomoc posudzovať súlad maďarských zákonov prijatých v rámci práva Únie s Chartou. Ak by všeobecné súdy vykonávali svoje právomoci v tomto smere tak, ako to požaduje právo Únie a potvrdzuje ESD vo svojich rozsudkoch, mohlo by to znížiť konzistentnosť pri aplikácii maďarskej ústavy. Výsledkom toho by mohlo byť nielen podkopanie autority ústavného súdu ako strážcu ústavy, ale aj autonómie maďarského právneho systému ako takého.
32. S ohľadom na uvedené je Benátska komisia toho názoru, že pre Maďarov by bolo vhodnejšie považovať Chartu len za východisko alebo referenčný bod a zdroj inšpirácie pri zapracovaní kapitoly o ľudských právach a základných slobodách do novej ústavy. Takéto riešenie by budúcej ústave ponúklo primeranejšie možnosti pre integráciu a adaptáciu aktuálneho rozvoja v oblasti ochrany ľudských práv vzhľadom na skúsenosti a tradície Maďarska v tejto oblasti.
33. Ako už bolo uvedené, osobitná pozornosť by sa mala venovať zabezpečeniu súladu ústavných a legislatívnych ustanovení v tejto oblasti s Európskym dohovorom a inými dohovormi o ľudských právach, ktoré Maďarsko zaväzujú. Pre novú maďarskú ústavu by bolo taktiež dôležité vo vnútroštátnom práve objasniť postavenie medzinárodných zmlúv, ktorých je Maďarsko zmluvnou stranou. Bolo by dobré zmieniť sa aj, pokiaľ sa to týka výkladu vzťahov medzi právom Únie a vnútroštátnym právom, o kľúčovej úlohe princípu subsidiarity pri aplikácii práva Únie, tak ako to potvrdzuje Lisabonská zmluva.

B. Úloha a význam kontroly *ex ante*

a) úloha kontroly *ex ante* v systéme ústavného súdництва

34. Ústavná kontrola *ex ante*, t. j. pred vyhlásením zákona, sa vyskytuje v mnohých krajinách ako veľmi dôležitý nástroj pre zabezpečenie ústavnosti zákona.

35. Napriek tomu neexistuje spoločný európsky štandard, ktorý by sa týkal navrhovateľov a konkrétnej metódy tejto kontroly. Štát na základe svojich vlastných ústavných tradícií a špecifických potrieb rozhoduje o tom, ktoré orgány a v akom rozsahu sú oprávnené vykonávať *a priori* kontrolu a kto by mal byť oprávnený ju iniciovať.
36. Dalo by sa povedať, že obmedzenú kontrolu *ex ante* vykonáva parlament v rámci zákonotvorného procesu, a to počas navrhovania zákonov v rámci byrokracie a počas parlamentných rokovaní v parlamentných výboroch. Napriek tomu, že rozhodnutia týchto orgánov sú preverované a schvaľované (alebo nie) plenárnym zhromaždením, nie sú záväzné. Čo sa týka záväznej kontroly v centralizovaných systémoch ústavnej adjudikácie, ktoré charakterizuje existencia ústavného súdu, je ťažké predstaviť si inú alternatívu ako tú, kde je súd *locus* právne záväznej kontroly *ex ante*.
37. Prax ukazuje, že úloha ústavného súdu pri kontrole *ex ante* je v mnohých štátoch akceptovaná popri jeho hlavnej úlohe, ktorou je kontrola *ex post*. Benátska komisia je preto toho názoru, že ústavný súd by mal byť jediným a najvhodnejším orgánom na výkon záväznej kontroly *ex ante*. Aby však nedošlo k spolitizovaniu práce ústavného súdu a jeho vážnosti ako súdneho orgánu, právo iniciovať kontrolu *ex ante* by malo byť udelené skôr reštriktívne.
38. Na druhej strane zastáva Benátska komisia názor, že v prípade potreby by sa mohla vykonať nezáväzná kontrola *ex ante*, a to prostredníctvom parlamentného orgánu alebo nezávislých orgánov či štruktúr pred prijatím zákona.

b) kontrola *ex ante* v maďarskom kontexte

39. V maďarskom ústavnom systéme existuje *ex ante* kontrola právnych predpisov, ktorá je zakotvená v čl. 26 ods. 4 a 5 ústavy a v ustanoveniach zákona o ústavnom súde.
40. Maďarský systém v súčasnosti umožňuje tri rozličné situácie, v ktorých je možná kontrola *ex ante*:
- kontrola zákona, ktorý ešte nebol vydaný (čl. 26 ods. 4 ústavy), ktorú môže iniciovať iba maďarský prezident;
 - kontrola ustanovení rokovacieho poriadku parlamentu – iniciovať ju je výsadnou právomocou parlamentu;
 - kontrola medzinárodných zmlúv, ktorú môže iniciovať parlament, prezident a vláda (čl. 11, čl. 34.1, čl. 36.1 zákona o ústavnom súde).

41. S ohľadom na existujúcu vnútroštátnu prax a tradície je Benátska komisia toho názoru, že právomoc a priori kontroly by v Maďarsku mala byť ponechaná a zakotvená v novej maďarskej ústave medzi prerogatívami ústavného súdu.
42. Taktiež by mala byť ponechaná alternatíva, že prezident, ktorý stojí mimo politických hier strán, je jediný, kto má právo iniciovať takúto kontrolu.
43. Komisia je toho názoru, že oprávnenie podať žiadosť o záväznú preventívnu abstraktnú kontrolu by sa malo udeľovať reštriktívne, pretože v prípade, že by toto oprávnenie bolo široko dostupné, mohlo by sa ľahko stať súčasťou politickej hry. Komisia konštatuje, že Maďarsko má skúsenosť s kontrolou *ex post* pozoruhodnej účinnosti. Komisia sa preto domnieva, že široké právomoci pri kontrole *ex ante* by mohli z rôznych dôvodov ohroziť napĺňanie dôležitého poslania kontroly *ex post* – či už prostredníctvom *actio popularis* alebo prostredníctvom ústavnej sťažnosti, vrátane preťaženia alebo zaujatosti (pozri bod 54).
44. Sprístupnenie možnosti iniciovať záväznú ústavnú kontrolu *ex ante* vláde a/alebo parlamentným orgánom, ako aj parlamentným frakciám by „spolitizovalo“ ústavný súd. Súd by teda vystupoval skôr ako rozhodca medzi súperiacimi skupinami v parlamente počas zdĺhavého legislatívneho procesu. To by mohlo závažne narušiť dôveryhodnosť ústavného súdu ako súdneho orgánu, ako aj dôveryhodnosť ústavnej kontroly ako spoľahlivého mechanizmu na zabezpečenie plného rešpektovania právneho štátu a koherencie právneho a ústavného systému krajiny.
45. Komisia sa tiež domnieva, že štádium legislatívneho procesu, v ktorom by sa mala uskutočniť kontrola *ex ante*, má osobitný význam. So zreteľom na vyššie uvedené obavy, aby nedošlo k politizácii ústavného súdu a aby sa legislatívny proces neprimerane nepredlžoval, Komisia odporúča, aby sa kontrola uskutočnila až po prijatí zákona v parlamente a pred jeho vyhlásením a v prípade medzinárodných zmlúv pred ich ratifikáciou. Obmedzenie možnosti iniciovať ústavnú kontrolu jedine prezidentom, ako už bolo uvedené, by mohlo slúžiť aj na zmenšenie rizika, že ústavný súd by pracoval pod tlakom krátkych lehôt (ktoré sú do určitej miery nevyhnutné v konaní *ex ante*), a umožnenie mu prispôbiť svoje pracovné postupy výzvam, pred ktorými stojí.
46. Komisia by rada dodala, že kontrola *ex ante* a kontrola *ex post* majú čiastočne rozdielne funkcie a je potrebné sa na ne pozerieť ako na mechanizmy vzájomne sa dopĺňajúce, a nie ako alternatívne alebo vzájomne sa vylučujúce mechanizmy. Preto

rozhodnutia ústavného súdu prijaté v rámci predbežnej kontroly by mu nemali brániť v opätovnom posúdení prijatého zákona počas kontroly *ex post*.

47. Počas svojej návštevy Budapešti si spravodajcovia Benátskej komisie mohli všimnúť, že v Maďarsku existuje jasná túžba po komplexnejšej ústavnej *ex ante* kontrole normatívnych aktov. Keďže nie je vhodné, aby takúto rozsiahlu kontrolu vykonával ústavný súd, je na zváženie zavedenie nezáväznej kontroly parlamentným výborom alebo nezávislým orgánom. Benátska komisia by takýto systém uvítala za predpokladu, že by išlo o nezáväzný spôsob ústavnej kontroly.
48. Uznesenia súdu vo veciach predbežnej (abstraktnej) kontroly musia byť rešpektované rovnako ako každé iné rozhodnutie ústavného súdu. Z toho dôvodu nie je možné prijať zákon, ktorý sa zaoberá už prejednávanou problematikou, ibaže by sa na riešenie jeho sporných častí použili nové riešenia alebo by sa objavili nové skutočnosti, o ktorých ústavný súd nevedel.
49. Jasnou nevýhodou ústavnej kontroly *a priori* je, že ústavný súd musí rozhodnúť bez toho, aby vedel, ako sa dotknutý zákon aplikuje v praxi. Neústavnosť sa často stáva zjavnou až prostredníctvom praxe správnych alebo súdnych orgánov. Naopak, všeobecné súdnictvo sa možno „zaoberalo“ potenciálne neústavným zákonom tak, že ho vyložilo ústavným spôsobom.
50. Najsilnejší argument proti širokému použitiu ústavnej *a priori* kontroly spočíva v možnosti, že neústavnosť zákona sa môže prejaviť prostredníctvom postupu štátnych orgánov, a to aj v prípadoch, v ktorých ústavný súd už bol vyzvaný, aby rozhodol o ústavnosti zákona v abstraktnom *a priori* konaní.
51. Pri predefinovaní úlohy a postavenia ústavného súdu ako garanta ústavného poriadku maďarského štátu treba venovať osobitnú pozornosť postaveniu tzv. „kardinálnych zákonov“ (organických zákonov) v oblasti ústavnej kontroly. Počas svojej návštevy Maďarska bola delegácia Benátskej komisie informovaná, že nová ústava ponechá „kardinálnym zákonom“ úpravu niektorých dôležitých záležitostí. Nebolo ani jasné, či budú tieto organické zákony predmetom ústavnej kontroly a či stanovia kritérium pre takúto kontrolu. Podľa získaných informácií sa tieto zákony v tomto smere prispôbia štandardným zákonom a nemali by sa spoliehať na ústavnú kontrolu. Podľa tohto výkladu môže dôjsť k nedostatkom v ústavnej kontrole v prípade, že ústava má všeobecnú povahu a dôraz sa kladie na organické zákony.
52. Komisia by chcela pripomenúť, že je pravidlom, že ústavy obsahujú ustanovenia, ktoré upravujú otázky najvyššieho významu pre fungovanie štátu a ochranu

individuálnych základných práv. Preto je nutné, aby boli najdôležitejšie garancie špecifikované v texte ústavy, a nie ponechané normám nižšej právnej sily.

53. V súvislosti s uvedeným sa Komisia domnieva, že je obzvlášť dôležité, aby základné ustanovenia, ktoré upravujú úlohu ústavného súdu pri kontrole *ex ante* aj *ex post*, ako aj právo iniciovať ústavnú kontrolu pred ústavným súdom, boli začlenené do ústavy. Navyše, hlavné princípy a podmienky týkajúce sa nominácie sudcov ústavného súdu a jeho fungovania ako napr. nezávislosť sudcov a finančná autonómia súdu by mali byť v novej maďarskej ústave jasne vymedzené.
54. Čo sa týka ústavného súdu a jeho špecifického postavenia v demokratickej spoločnosti, je potrebné zdôrazniť, že na to, aby dohliadal na ústavnosť najdôležitejších princípov a usporiadanie spoločnosti vrátane všetkých ústavne garantovaných základných práv, je nevyhnutné priznať mu dostatočne širokú škálu právomocí. Preto obmedzenie právomocí ústavného súdu odporuje zjavnému cieľu ústavnej legislatívy v maďarskom parlamente „zlepšiť ochranu základných práv v Maďarsku“. Tento cieľ bol explicitne vyjadrený v prvej z troch otázok predložených Benátskej komisii (pozri body 9 a 11).

c) Úloha a význam *actio popularis*

55. Maďarsko sa stalo zaujímavým modelom fungovania systému *actio popularis* v rámci ústavného súdnictva. Tento systém navrhuje, aby bola každá osoba oprávnená iniciovať ústavnú kontrolu normatívneho aktu po jeho prijatí, a to bez toho, aby musela dokázať, že má na veci právny záujem.
56. Podľa čl. 32/A ods. 4 maďarskej ústavy „každý má právo iniciovať konanie pred ústavným súdom vo veciach vymedzených v zákone“. Článok 21 ods. 2 zákona o ústavnom súde výslovne uvádza, že preskúmanie neústavnosti právneho predpisu môže v rámci kontroly *ex post* iniciovať každý.
57. Benátska komisia by rada zdôraznila, že možnosť *actio popularis* vo veciach týkajúcich sa ústavnosti nie je európskym štandardom. Priznáva, že tento mechanizmus je chápaný ako najširšia garancia komplexnej ústavnej kontroly, umožňujúci rýchlo vylúčiť z právneho poriadku neústavné zákony, najmä tie zákony, ktoré boli prijaté pred prijatím ústavy. Napriek tomu porovnávací analýza ukazuje, že väčšina krajín sa nerozhodla zaviesť tento mechanizmus ako právoplatný prostriedok umožňujúci namietat' štatutárne akty pred ústavným súdom. V dôsledku toho je *actio*

popularis v súčasnosti v Európe a medzi členskými štátmi Benátskej komisie skôr výnimkou.

58. Navyše, vo svojom Stanovisku k návrhu zákona o Ústavnom súde Čiernej Hory (CDL-AD(2008)030) Komisia odporučila vylúčenie *actio popularis*. Komisia sa v tejto súvislosti odvolala na skúsenosť Chorvátska s poukázaním na to, že „*takýto široký prístup môže súd totálne preťažiť*“ (pozri bod 51).
59. Benátska komisia uvádza, že Ústavnému súdu Maďarska je každoročne doručených okolo 1600 *actio popularis*, čo je dôkazom preťaženia ústavného súdu. Na základe informácií poskytnutých zo strany maďarských orgánov sa Komisia domnieva, že v návrhu novej ústavy dôjde k zrušeniu *actio popularis*. Podľa maďarských orgánov má táto reforma za cieľ predísť v budúcnosti preťaženiu ústavného súdu nezvládnuteľným počtom návrhov, ako aj zneužitiu použitia opravných prostriedkov pred ním, a tak súdu umožniť sústredenie sa na návrhy obsahujúce konkrétny právny záujem.
60. Komisia bola taktiež informovaná, že systém predbežnej žiadosti (*zrejme ide o prejudiciálnu otázku, pozn.*), ktorú ústavnému súdu predkladajú všeobecné súdy v súvislosti s konaním o predbežnej otázke, by mal byť ponechaný (čl. 38 zákona č. XXXII z roku 1989 o ústavnom súde).
61. Komisia uvádza, že okrem *actio popularis* má Maďarsko mechanizmus priamej *ex post* sťažnosti jednotlivca voči normatívnym aktom (čl. 48 zákona č. XXXII z roku 1989 o ústavnom súde). Zdá sa ale, že čl. 48 je zriedka využívaný sťažovateľmi, ktorí dávajú prednosť jednoduchšiemu prístupu k ústavnému súdu prostredníctvom *actio popularis*, pretože podľa čl. 48 musí jednotlivec preukázať právny záujem a vyčerpať všetky opravné prostriedky.
62. Komisia víta zámer štátnych orgánov rozšíriť mechanizmus priamej individuálnej *ex post* sťažnosti, ktorá sa týka konkrétneho prípadu, a to zahrnúť do ústavy nielen možnosť namietat' normatívny akt, ale taktiež porušenie subjektívnych základných práv jednotlivca prostredníctvom *individuálneho aktu* založeného na normatívnom akte. Kritériá oprávnenosti na iniciovanie takéhoto konania by mali byť ustanovené zákonom a mali by zahŕňať existenciu právneho záujmu.
63. V prípade schválenia bude rozšírenie ústavnej kontroly o „individuálne akty“ (individuálne administratívne akty a rozhodnutia súdnicstva) znamenať pozitívny vývoj z pohľadu účinnej ochrany základných práv jednotlivca. Vo svojej nedávnej Štúdii o prístupe jednotlivca k ústavnému súdnictvu Benátska komisia v tomto kontexte

uviedla, že „S narastajúcim významom ochrany ľudských práv je možné pozorovať jasnú tendenciu voči sprístupneniu ústavnej kontroly individuálnych správnych aktov a súdnych rozhodnutí jednotlivcom na základe žiadosti, pretože porušovanie ľudských práv je často výsledkom protiústavných individuálnych aktov založených na ústavných normatívnych aktoch. Benátska komisia súhlasí s kvalifikovanou ústavnou sťažnosťou nielen preto, že poskytuje komplexnú ochranu ústavných práv, ale aj z dôvodu subsidiárnej povahy nápravy prostredníctvom ESLP a z dôvodu vhodnosti riešenia problematiky ľudských práv na národnej úrovni.“

64. Benátska komisia preto zastáva názor, že úprava v budúcej maďarskej ústave, ktorá odstráni *actio popularis*, by nemala byť považovaná za porušenie európskeho ústavného dedičstva. Ako už bolo naznačené, Komisia konštatuje, že nemá námietky voči obmedzeniu ústavnej kontroly právnych aktov ex post iniciovanej jednotlivcami, a to z dôvodu, že existuje možnosť priamo namietať „porušenie ústavne garantovaných práv“ (konkrétny právny záujem) prostredníctvom kvalifikovanej ústavnej sťažnosti. Takáto zmena nemôže byť považovaná za porušenie európskych štandardov.
65. Napriek tomuto princípu sa Komisia domnieva, že v prípade zrušenia *actio popularis* je nutné poskytnúť iné spôsoby ústavnej kontroly, pretože takáto zmena systému ústavnej kontroly môže mať dopad na rozsah a účinnosť kontroly.
66. Berúc do úvahy maďarskú ústavnú tradíciu a právnu kultúru, zatiaľ čo predstavuje plne kvalifikovanú ústavnú sťažnosť, Komisia odporúča v obmedzenom množstve ponechať niektoré prvky *actio popularis*. Možným riešením by bol mechanizmus nepriameho prístupu, prostredníctvom ktorého by boli ústavnému súdu na posúdenie predložené individuálne otázky jednotlivcov cez sprostredkovateľský orgán (ako napr. ombudsman alebo iné príslušné orgány).
67. Ako sa uvádza v už spomínanej štúdii, „väčšina krajín Benátskej komisie negarantuje ombudsmanovi právo obrátiť sa na súd. V krajinách, ktoré túto možnosť poskytujú, je ombudsman oprávnený obrátiť sa na všeobecné súdy (napr. Fínsko) alebo priamo na ústavný súd (napr. Arménsko, Rakúsko, Azerbajdžan, Brazília, Chorvátsko, Česká republika, Estónsko, Maďarsko, Portugalsko, Španielsko, Moldavsko, Čierna Hora, Slovinsko, Slovensko, Bosna a Hercegovina, Lotyšsko, Poľsko, Ruská federácia, „Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko“, Peru, Ukrajina, Rumunsko a Južná Afrika). Je dôležité poznamenať, že keď má ombudsman právo obrátiť sa na ústavný súd, rozsah jeho oprávnenia môže byť obmedzený na namietanie normy v rámci

konkrétneho prípadu, v ktorom koná. Akokoľvek, ombudsman je niekedy oprávnený namietat' abstraktnú normu; ako je to v prípade Azerbajdžanu, Estónska, Peru a Ukrajiny. V týchto systémoch predstavuje ombudsman možnosť prístupu k ústavnému súdnictvu, aj keď nepriamo. Benátska komisia sa domnieva, že ombudsman je prvkom demokratickej spoločnosti, ktorý zabezpečuje rešpektovanie ľudských práv jednotlivca. Preto tam, kde funkcia ombudsmana existuje, je potrebné umožniť mu iniciovať ústavnú kontrolu normatívnych aktov v mene jednotlivcov alebo na ich podnet.“

68. Benátska komisia navyše uvádza, že podľa čl. 22 zákona č. LIX z roku 1993 o parlamentnom splnomocnenecovi pre občianske práva v Maďarsku „*Parlamentný splnomocnenec pre občianske práva môže podať návrh ústavnému súdu na:*
- a) preskúmanie neústavnosti zákonného predpisu alebo akéhokoľvek iného právneho prostriedku vládnej kontroly ex post;*
 - b) preskúmanie, či zákonný predpis alebo akýkoľvek iný právny prostriedok vládnej kontroly je v súlade s medzinárodnou zmluvou;*
 - c) (zrušený)*
 - d) odstránenie neústavnosti prejavujúcej sa v omisii;*
 - e) výklad ustanovení ústavy.“*

69. Toto je pozitívna prax a mala by byť zachovaná spolu s rozšírením individuálnej sťažnosti.

VI. ZÁVERY

70. Prijatie novej ústavy v súlade s medzinárodnými štandardmi ochrany ľudských práv, právnym štátom a princípom demokracie je legitímnym cieľom.
71. Komisia je toho názoru, že súčasný proces prípravy návrhu novej ústavy vzhľadom na jej rýchle prijatie (predpokladá sa apríl 2011) vzbudzuje množstvo obáv, ktoré by si vyžadovali dôsledné zváženie maďarskými orgánmi.
72. Tieto obavy sa týkajú nedostatku transparentnosti procesu a skutočnosti, že návrh novej ústavy bol zverejnený až 14. marca 2011, teda len niekoľko týždňov pred jej plánovaným prijatím, ako aj nedostatočného dialógu medzi väčšinou a opozíciou,

nedostatočných možností pre uskutočnenie adekvátnej verejnej diskusie o takomto zásadnom procese a jeho veľmi obmedzeného časového rámca.

73. Zvýšenie flexibility, otvorenosť a kompromis sú kľúčovými prvkami pre všetkých zúčastnených a bez ohľadu na ich politickú orientáciu a pozadie by im mali umožniť prijať legitímnu a právne udržateľnú ústavu v súlade s demokratickými štandardmi a široko akceptovanú maďarskou spoločnosťou.
74. Benátska komisia ľutuje, že nedošlo k zrušeniu obmedzení právomocí Ústavného súdu Maďarska, ktoré boli výsledkom novely ústavy prijatej v novembri 2010 (pozri bod 9).
75. S ohľadom na tri konkrétne právne otázky adresované Benátskej komisii je komisia toho názoru, že:

- 1) Maďarsku neodporúča včleniť Chartu základných práv Európskej únie ako takú do ústavy, čo by okrem iného mohlo vyústiť do výkladových problémov a prekrývania kompetencií medzi vnútroštátnymi všeobecnými súdmi, ústavným súdom a Európskym súdnym dvorom. Hlavné ustanovenia Charty môžu byť použité ako zdroj inšpirácie pre národné ústavne garantované ľudské práva. V tomto kontexte by sa mala osobitná pozornosť venovať súladu vnútroštátnej ochrany ľudských práv s Chartou a inými záväznými medzinárodnými dohovormi o ľudských právach.

- 2) Právomoc kontroly *ex ante* by mala byť v novej ústave ponechaná a výslovne ustanovená, tak ako aj všetky ďalšie prerogatívy ústavného súdu. Aby sa vyhol spolitizovaniu mechanizmu kontroly ústavnosti, by právo na iniciovanie kontroly *ex ante* malo prináležať iba prezidentovi krajiny. Kontrola by sa mala uskutočniť až po prijatí zákona v parlamente a pred jeho vyhlásením a v prípade medzinárodných dohovorov/zmlúv pred ich ratifikáciou. Navyše, v prípade potreby by sa mala uskutočniť širšia nezaväzujúca kontrola *ex ante*, a to parlamentným výborom alebo nezávislými orgánmi alebo štruktúrami.

- 3) Odstránenie *actio popularis* z novej ústavy, aby nedošlo k preťaženiu ústavného súdu a zneužitiu prostriedkov nápravy pred ním, nebude znamenať porušenie európskych ústavných štandardov. Vo svetle špecifického maďarského ústavného dedičstva sa napriek tomu odporúča hľadať spôsoby, ako spojiť toto opatrenie v prípade, že bude prijaté, s alternatívnymi mechanizmami kontroly, napr. ponechať

nepriamu žalobu podanú prostredníkom ako napr. ombudsmanom alebo inými relevantnými orgánmi. Benátska komisia navyše odporúča, aby bol ponechaný systém predbežných požiadaviek všeobecných súdov. Plánované rozšírenie ústavnej sťažnosti na preskúmanie tiež individuálnych aktov okrem normatívnych aktov je nevyhnutnou kompenzáciou za odstránenie *actio popularis*, a je preto považované za veľmi očakávané zlepšenie.