



Ústavný súd Slovenskej republiky

POSTOJ
MAĎARSKEJ VLÁDY
K STANOVISKU O NOVEJ ÚSTAVE MAĎARSKA

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

PREDKLADÁ
MINISTER ZAHRANIČNÝCH VECÍ
MAĎARSKEJ REPUBLIKY

6. júla 2011

predkladá:

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

z anglického originálu:

POSITION OF THE GOVERNMENT OF HUNGARY ON THE OPINION ON 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

Komentáre
k vybraným poznámkam Benátskej komisie, ktoré sú uvedené v jej stanovisku
k základnému zákonu Maďarska

Maďarsko víta odporúčania Benátskej komisie, čo sa týka týchto skutočností:

- Nová ústava zakladá ústavný poriadok založený na demokracii, právnom poriadku a ochrane základných práv ako základných princípov (§ 18);
- Nová ústava má za cieľ konsolidáciu Maďarska ako demokratického štátu, ktorý je založený na princípe delby moci, ochrane základných práv a právnom poriadku (§ 141);
- Nová Ústava Maďarska má za cieľ naplňať základné znaky modernej ústavy v rámci Rady Európy (§ 18);
- Ústavy iných európskych štátov ako napr. Poľska, Fínska, Švajčiarska alebo Rakúska boli použité ako zdroj inšpirácie (§ 18);
- Vyvinulo sa úsilie, aby sa dôkladne nasledovali techniky a obsah ESLP a v určitom rozsahu aj Charta základných práv Európskej únie (§ 18);
- Kapitola „Sloboda a zodpovednosť“ (článok I až XXXI) bola čiastočne vytvorená na základe štruktúry Charty základných práv Európskej únie (§ 56);
- Individuálna ústavná sťažnosť bola zavedená do systému preskúmania ústavnosti (§ 97, § 142);
- Článok 29 reflektuje vývoj v prístupe k úlohe úradu prokurátora: zameriava sa na prínos generálneho prokurátora a prokuratúry k výkonu súdnictva, čo je v súlade so zisteniami Benátskej komisie, ktoré sa uvádzajú v Správe o nezávislosti súdneho systému (§ 111, § 112);
- Vyvinulo sa úsilie, aby ústavný poriadok bol vytvorený v súlade so spoločnými európskymi demokratickými hodnotami a štandardmi a aby upravoval základné práva a slobody v súlade s medzinárodnými nástrojmi, ktoré sú pre Maďarsko záväzné, vrátane ESLP a Charty (§ 142);
- Súčasný parlamentný systém a forma vlády – republika – boli zachované (§ 142);
- Predchádzajúce odporúčania Komisie boli čiastočne vzaté do úvahy v procese prípravy novej ústavy (§ 143).

Komisia uvádza, že dialóg medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou bol neadekvátny. Dúfa v adekvátnu spoluprácu medzi parlamentnou väčšinovou koalíciou a opozíciou počas prípravy legislatívy pre implementáciu ústavy, najmä počas procesu vydávania kardinálnych zákonov.

Toto sú odporúčania Benátskej komisie, s ktorými sa úplne stotožňujeme.

I. VŠEOBECNÉ POZNÁMKY

A. Kardinálne zákony („*cardinal laws*“)

Komisia uvádza, že príliš veľa kardinálnych zákonov oslabuje väčšinové právomoci parlamentu a utužuje kultúrne, náboženské, morálne, socioekonomické a finančné politiky.

Je síce pravdou, že nová ústava obsahuje 50 odkazov na kardinálne zákony a že v novej ústave bol aktuálny počet subjektov, ktoré by mali upravovať kardinálne zákony (prijaté 2/3 väčšinou), znížený z 28 na 26 subjektov. V dôsledku toho sa zúžil rámec kardinálnych zákonov. Rámec kardinálnych zákonov je v každej krajine osobitý; z tohto pohľadu nová ústava nasleduje špecifickú maďarskú právnu tradíciu.

B. Výkladové pravidlá

Komisia uvádza, že koncept „historickej ústavy“, ktorý bol použitý v preambule, ako aj v článku R, vnáša určitú vágnosť do ústavného výkladu; neexistuje jasná definícia, čo znamená „úspech historickej ústavy“.

Odkaz na historickú ústavu ako zdroj pre výklad novej ústavy má iba symbolický charakter a pre zákonodarcu je zrejmé, že vôbec do úvahy je možné brať iba tie „úspechy historickej ústavy“, ktoré sú v súlade s existujúcim právnym poriadkom. Bude úlohou ústavného súdu nájsť presný obsah „úspechu historickej ústavy“; okrem toho existujú ďalšie relevantné zdroje pre výklad základného zákona, t. j. medzinárodné zmluvy, napr. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

II. ŠPECIFICKÉ POZNÁMKY

A. Preambula

Benátska komisia zdôrazňuje, že problémy právnej povahy môžu vzniknúť v prípadoch, kde sa paragraf **starej ústavy z roku 1949** chápe striktno technicky: „Neuznávame komunistickú ústavu z roku 1949, pretože bola základom pre tyranskú vládu; preto ju vyhlasujeme za neplatnú.“

Na tento výrok je potrebné pozeráť sa ako na politický výrok, ktorého zámerom je vyjadriť odmietnutie totalitarizmu Maďarskom a de facto odmietnutie obmedzenia suverenity Maďarska v čase prijatia predchádzajúcej ústavy. Malo by sa na to pozeráť ako na hrubú čiaru medzi demokratickým systémom a predchádzajúcim komunistickým režimom. Neovplyvňuje platnosť nijakého v súčasnosti platného právneho aktu. Tento výklad potvrdzuje aj skutočnosť, že nová ústava sa vo svojich záverečných ustanoveniach odvoláva na ustanovenia súčasnej ústavy ako na právny základ pre prijatie základného zákona.

B. Zriadenie

Článok D – Maďari žijúci za hranicami

Komisia poukazuje na to, že nedostatok presnosti vo výroku v článku D, že „Maďarsko nesie zodpovednosť za osud Maďarov žijúcich za hranicami“, by mohol byť dôvodom na obavy.

Maďarsko je toho názoru, že:

- *Článok D poskytuje detailnú definíciu, čo znamená, že Maďarsko nesie zodpovednosť za osud Maďarov žijúcich za hranicami. Zatiaľ čo príslušný článok v predchádzajúcej ústave nerozvádza, čo presne znamená pocit zodpovednosti za osud Maďarov žijúcich za hranicami, článok D v novej ústave detailne popisuje obsah tejto zodpovednosti, čím zvyšuje transparentnosť a právnu istotu.*

- *Maďarsko plne akceptuje zásadu, že primárnu zodpovednosť za národnostné menšiny by mal niesť štát, na ktorého území táto menšina žije. Tento článok nijakým spôsobom nespochybňuje uvedenú zásadu a jeho ustanovenia nezmenšujú ani neodstraňujú prvotnú zodpovednosť štátov, v ktorých žijú maďarské menšiny. Avšak domnievame sa, že by mal existovať priestor aj pre Maďarsko ako rodový štát (kin-State), aby niesol zodpovednosť za jeho rodovú menšinu. Ako Benátska komisia v roku 2001 uviedla v Správe o prednostnom zaobchádzaní s národnostnými menšinami rodových štátov, existencia nových a pôvodných foriem ochrany*

menšín, najmä prostredníctvom rodových štátov, vytvára pozitívny trend, pokiaľ môžu prispievať k realizácii cieľa zaistiť adekvátnu a účinnú ochranu národnostných menšín.

- Ako naznačuje znenie článku D, Maďarsko si osvojilo rolu facilitátora vis-à-vis Maďarov žijúcich za hranicami, a to uľahčovaním, podporovaním a propagovaním ich legitímnych snáh, ktoré sú zamerané na realizáciu ich individuálnych a kolektívnych práv. Najmä zodpovednosť Maďarska za osud Maďarov žijúcich za hranicami zahŕňa napomáhanie prežitiu a rozvoju ich komunit, podporovanie ich ambícií zameraných na zachovanie maďarskej identity, potvrdenie ich individuálnych a kolektívnych práv, zriadenie komunitnej samosprávy, ako aj zabezpečenie blahobytu na ich domácej pôde a podporovanie ich spolupráce medzi nimi a Maďarskom. Takáto rola facilitátora sa nemôže interpretovať ako pokus miešať sa do vnútorných záležitostí štátov, na území ktorých žijú Maďari. Je príznačné, že Maďarsko iba podporuje už existujúce a garantované individuálne a kolektívne práva; nemôže v týchto veciach poskytovať takéto práva za predpokladu suverenity susediacich štátov.

- Článok D je potrebné vykladať v spojení s článkom Q, ktorý jasne ustanovuje, že Maďarsko sa usiluje o spoluprácu so všetkými ľuďmi a krajinami sveta za účelom vytvoriť a zachovávať mier a bezpečnosť, že Maďarsko garantuje súlad medzi medzinárodným právom a maďarským právom za účelom plnenia medzinárodnoprávných záväzkov a že Maďarsko akceptuje všeobecne uznávané pravidlá medzinárodného práva. Tieto záväzky prijaté Maďarskom poskytujú jasný rámec pre našu zahraničnú politiku a politiku týkajúcu sa Maďarov za našimi hranicami.

Článok H – Ochrana maďarského jazyka

Komisia zdôrazňuje, že článok H, ktorý upravuje ochranu maďarského jazyka, neobsahuje ústavné garancie pre ochranu jazykov národnostných menšín.

Článok XXIX novej ústavy, ktorý sa výslovne zaoberá právami národností, uvádza, že národnosti žijúce v Maďarsku majú právo používať svoj materinský jazyk a individuálne alebo kolektívne používať názvy vo svojom vlastnom jazyku, aby mohli podporovať svoju kultúru a vzdelávať sa vo svojom rodnom jazyku.

Článok L – Manželstvo

Maďarsko víta, že Benátska komisia uznala, že právo definovať, čo je manželstvo, patrí maďarskému štátu a jeho ústavnému zákonodarcovi. Definícia uvedená v ústave nezakazuje zväzky medzi osobami rovnakého pohlavia. Je potrebné zdôrazniť, že registrované partnerstvá medzi osobami rovnakého pohlavia majú v Maďarsku právnu ochranu od roku 2009.

Článok N – Ústavný súd a rozpočtový manažment

Komisia je toho názoru, že ustanovenie, ktoré hovorí, že ústavný súd je povinný rešpektovať „princíp vyrovnaného, transparentného a udržateľného rozpočtového manažmentu“, sa javí tak, ako keby dávalo prioritu rozpočtovému manažmentu vzhľadom na vyvažovanie záujmov v prípadoch porušovania základných práv.

Ustanovenie novej ústavy, ktoré uvádza, že „počas výkonu svojich povinností“ ústavný súd, súdy, miestne správy musia rešpektovať princíp vyrovnaného, transparentného a udržateľného rozpočtového manažmentu“, sa striktnie aplikuje na ich administratívny manažment ako verejných inštitúcií a nie je možné chápať ho ako výkladový princíp, ktorý sa aplikuje v kontexte výkonu ich pôvodných úloh (v prípade ústavného súdu v kontexte úloh preskúmania ústavnosti).

Článok O – Povinnosť prispievať

Komisia uvádza, že ustanoveniam článku O – vrátane povinnosti každého občana „prispievať k výkonu úloh štátu a spoločnosti podľa jeho najlepších schopností a možností“ – chýba jasnosť, sú príliš široké a ich aplikácia môže byť ťažká (52).

Zahrnutie jednoznačného vyhlásenia do ústavy, že maďarskí občania majú ako práva, tak aj povinnosti, bolo jasnou prioritou maďarských voličov, ktorú vyjadrili počas národných konzultácií o novej ústave. Tieto povinnosti nie sú za žiadnych okolností v rozpore s medzinárodnými dohovormi o ľudských právach, ktoré sú pre Maďarsko záväzné. Podrobné pravidlá povinností občanov budú definované v príslušných kardinálnych zákonoch.

Článok T – Legislatívne akty

Komisia uvádza, že článok T, hierarchia legislatívnych aktov, ostáva v mnohých ohľadoch otvorený a hierarchické vzťahy medzi legislatívnymi aktmi komplikuje ustanovenie o „osobitných právnych predpisoch“, ktoré splnomocňujú radu národnej obrany (článok 49 (4)), prezidenta (článok 50 (3)) a vládu (článok 51 (4), 52 (3), 52 (2)) „pozastaviť aplikáciu určitých zákonov a odchýliť sa od zákonných ustanovení“ (§ 53, § 54).

Hierarchia legislatívnych aktov je jasná, poradie je nasledovné: Akty parlamentu, vlády, vládne dekréty, nariadenia premiéra, ministerské dekréty, nariadenia guvernéra Národnej banky Maďarska, nariadenia autonómnych regulačných orgánov a miestne vyhlášky. Legislatíva by mala obsahovať aj nariadenia vydané národnou radou pre bezpečnosť a prezidentom republiky v čase štátnej krízy alebo výnimočného stavu. V maďarskom právnom systéme neexistuje žiadna nejednoznačnosť a vyššie uvedený zoznam reflektuje tradičnú hierarchiu právnych noriem. Právna sila kardinálnych zákonov je rovnaká ako právna sila iných zákonov. Ich osobitá povaha vyplýva zo špeciálnych požiadaviek týkajúcich sa ich prijímania a taktiež ich implementácia a skrutínium prebiehajú rovnako ako v prípade obyčajných zákonov prijímaných jednoduchou väčšinou. Osobitné právne predpisy sa aplikujú iba v čase výnimočného stavu, tak ako to definuje článok 48.

C. SLOBODA A ZODPOVEDNOSŤ

Všeobecné poznámky

Maďarsko víta konštatovanie Benátskej komisie, že bolo vyvinuté značné úsilie, aby sa dôsledne sledovali techniky a obsah Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Charty základných práv Európskej únie (§ 18).

Maďarsko sa domnieva, že z dôvodu, že vzalo do úvahy predchádzajúce odporúčania Benátskej komisie, sú ustanovenia novej ústavy týkajúce sa ľudských práv v súlade so štruktúrou, filozofiou a znením dôležitých medzinárodných zmlúv o ľudských právach, ktoré sú pre Maďarsko záväzné. Osobitné zákony poskytnú podrobnejší popis týchto práv.

Komisia sa obáva, že existuje riziko, že by ustanovenia ústavy o slobode a zodpovednosti mohli byť narušené osobitnými zákonmi (§ 59).

Táto obava sa môže zakladať na nedorozumení z dôvodu nepresného prekladu. Vyššie spomínané osobitné zákony sú v skutočnosti obyčajné zákony: Pravidlá týkajúce sa základných práv a záväzkov budú ustanovené aktmi parlamentu (obyčajnými zákonmi). Ústava zakotvuje základné garancie individuálnych práv a povinností, zatiaľ čo úprava výkonu týchto práv

a povinností v iných oblastiach života sa ponecháva zákonom, ktoré sa týkajú konkrétnej oblasti, napr. mediálny zákon vypracováva pravidlá týkajúce sa ustanovení ústavy o slobode tlače. Obava Benátskej komisie sa týka teda problému, ktorý sa istým spôsobom vyskytuje v každej európskej ústave.

Špecifické poznámky

Článok II – Ochrana života embrya a plodu

Maďarsko víta záver Benátskej komisie, že článok II ústavy nie je možné chápať tak, že život nenarodeného dieťaťa má vyššiu hodnotu ako život matky a že neznamená povinnosť maďarského štátu potrestať potrat.

Maďarsko je toho názoru, že poskytnutie ústavnej ochrany pre embryá a fétusy od momentu počatia neodporuje možnosti povoliť potrat za zákonom jasne stanovených okolností. V súčasnosti túto problematiku upravuje zákon LXXIX z roku 1992, ktorý je stále v platnosti a nepredpokladá sa jeho zrušenie alebo zmena.

Článok IV – Trest smrti, doživotný trest bez možnosti podmieneného prepustenia

Komisia uvádza, že pripustením doživotného trestu bez možnosti podmieneného prepustenia sa článok IV novej ústavy dostal do rozporu s európskymi štandardmi ľudských práv, ak ho treba chápať tak, že vylučuje možnosť skrátiť, de facto aj de jure, doživotný trest (§ 69).

Už v roku 1990 ústavný súd deklaroval (na základe ústavnej ochrany života a dôstojnosti, ako aj na základe relevantných medzinárodných zmluvných záväzkov Maďarska), že takáto forma trestu je protiústavná. Maďarsko je zmluvnou stranou Protokolu č. 6 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý sa týka aj zrušenia trestu smrti, a je zaviazané dodržiavať svoje zmluvné záväzky. Neexistuje žiadna legálna požiadavka, aby sa v ústave explicitne deklarovalo zrušenie trestu smrti, pretože neexistuje ústavný spôsob, akým by sa trest smrti zaviedol do maďarského právneho systému.

Čo sa týka doživotného trestu bez možnosti podmieneného prepustenia, ten bol do ústavy zavedený na základe jasného želania maďarských voličov vyjadreného počas národných konzultácií k novej ústave. Ústava obsahuje iba striktné obmedzenie jeho použitia: takýto závažný trest je možné uložiť iba z dôvodu spáchania úmyselných a násilných trestných činov. Prezident môže udeliť amnestiu akémukoľvek odsúdenému. Takýto systém by mal byť regulovaný na úrovni legislatívnych aktov podľa vzoru systémov, ktoré existujú vo Veľkej Británii a Holandsku.

Článok VII – Právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženstva

Maďarsko víta konštatovanie Komisie, že iba zmienka o spolupráci medzi cirkvami a štátom vo veciach spoločných cieľov ešte nezakladá štátnu cirkev, pretože sa výslovne uvádza, že cirkvi majú byť autonómne a oddelené od štátu. Navyše, Komisia zdôraznila, že spolupráca medzi štátom a cirkvami môže byť chápaná ako pridaná hodnota pre celkovú politiku štátu na tomto poli a môže posilniť postavenie štátu ako neutrálneho a nestranného arbitra a organizátora.

Článok IX – Sloboda tlače

Komisia považuje za problematické, že článok IX o slobode tlače nie je formulovaný ako právo jednotlivca, ale ako povinnosť štátu (§ 74).

Ústava v článku IX deklaruje, že každý človek má právo vyjadriť svoj názor. Takáto formulácia slobody prejavu je úplne v súlade s relevantným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (článok X). Zároveň článok IX ustanovuje povinnosť štátu uznať a ochraňovať slobodu a diverzitu tlače a zaistiť podmienky pre slobodné šírenie informácií potrebných pre vytváranie demokratického názoru verejnosti. Túto formuláciu je tiež možné považovať za súladnú s článkom X Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý zakazuje akýkoľvek zásah štátnych orgánov do výkonu slobody zastávať vlastný názor a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky. Ani v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd neexistuje explicitné ustanovenie týkajúce sa práva jednotlivca na slobodu tlače - takéto právo je potrebné odvodiť z práva jednotlivca na slobodu prejavu.

Komisia považuje za ešte problematickejšie, že podrobné pravidlá pre túto slobodu a jej kontrolu budú ustanovené v kardinálnom zákone bez načrtnutia účelov, obsahov a obmedzení takéhoto zákona. Až raz bude takýto zákon prijatý, nebude pre žiadnu ďalšiu väčšinu (jednoduchú) existovať žiaden praktický spôsob na jeho zmenu (§ 74).

Pre ústavy nie je neobvyklé zakotviť iba základné ústavné záruky vo vzťahu k určitým právam jednotlivca a ponechať všeobecným zákonom možnosť podrobnejšej úpravy týkajúcej sa ich výkonu. Ústava, ktorá je stále v platnosti, neobsahuje o nič detailnejšie pravidlá pre slobodu prejavu a slobodu tlače ako nová ústava a jej príslušné ustanovenia (článok 61 (2)) formulujú slobodu tlače úplne rovnako ako nová ústava. Navyše, je potrebné zdôrazniť, že ústavný súd v posledných dvoch desaťročiach vyvinul širokú judikatúru (case-law) týkajúcu sa oboch slobôd, ktorá ostáva v platnosti a bude slúžiť ako orientačný bod v procese prípravy príslušného kardinálneho zákona, ktorý ustanoví podrobné pravidlá výkonu vyššie uvedeného práva jednotlivca.

Článok XV – Rovnaké zaobchádzanie

Benátska komisia zdôrazňuje, že v článku XV chýba akákoľvek zmienka o zákaze diskriminácie v oblasti sexuálnej orientácie (75).

Ako sama Komisia pripúšťa, táto problematika je spoločná pre väčšinu európskych ústav. Ako už Komisia uviedla, článok XV je otvoreným ustanovením („alebo iné okolnosti“), ktoré naznačuje, že diskriminácia na sexuálnom základe sa považuje za rovnako trestuhodnú ako iné formy diskriminácie. Je možné sa domnievať, že Ústavný súd Maďarska bude interpretovať dôvody diskriminácie takým spôsobom, podľa ktorého článok XV zakazuje tiež diskrimináciu na základe „sexuálnej orientácie“ v rovnakom duchu, ako ESLP nazerá na „sexuálnu orientáciu“ ako na zakázanú charakteristiku podľa článku 14 Charty, hoci znenie článku 14 Charty neobsahuje tento konkrétny dôvod diskriminácie.

Článok XXIII – Odňatie volebného práva

Maďarsko zdôrazňuje, že volebného práva sa môže odňať iba na základe osobitného rozsudku súdu a odňatie je striktné obmedzené na dobu konkrétneho trestu.

Článok XXIX – Národnostné a etnické menšiny

Benátska komisia ľutuje, že základné ustanovenia novej ústavy, ktoré sa týkajú ochrany „národností“ v Maďarsku, sa odvolávajú iba na „rešpektovanie“ práv občanov patriacich k národnostným menšinám bez toho, aby stanovili akýkoľvek pozitívny záväzok štátu. Výraz „ochraňovať“ nie je použitý vo vzťahu k právam menšín a výraz „podporovať“ je spomenutý iba v preambule vo vzťahu ku „kultúram a jazykom národností žijúcich v Maďarsku“.

Článok XXIX, ktorý je potrebné čítať spolu s relevantnými ustanoveniami preambuly, obsahuje rozsiahle záväzky štátu pre ochranu jeho národností. Preambula uvádza, že národnosti žijúce

s nami tvoria časť maďarskej politickej komunity a sú zakladajúcimi prvkami štátu a že členovia maďarského národa na seba preberajú záväzok chrániť a ochraňovať jazyky a kultúry národností žijúcich v Maďarsku. Článok XXIX opakuje axiómu, že národnosti žijúce v Maďarsku sú zakladajúcimi prvkami štátu, a následne vymenúva najzákladnejšie práva, že národnosti žijúce v Maďarsku alebo maďarskí občania patriaci k akejkoľvek národnosti majú: právo slobodne sa vyjadrovať a zachovávať svoju identitu; právo používať svoj rodný jazyk a individuálne a kolektívne používať názvy vo vlastných jazykoch; právo podporovať svoju kultúru a vzdelávať sa vo svojom rodnom jazyku; právo vytvoriť miestne a národné samosprávy. Definícia podrobných pravidiel pre práva národností žijúcich v Maďarsku a pravidiel pre voľby ich miestnych a národných samospráv je delegovaná na kardinálny zákon.

Článok XXXI – Vojenská služba

Komisia uvádza, že ústava jasne ustanovuje hlavný cieľ vojenskej obrany krajiny, najmä zachovanie nezávislosti Maďarska, jeho teritoriálnej integrity a štátnych hraníc. Je chvályhodné, že ústavné ustanovenia otvárajú cestu pre spoločnú obranu, úlohy zachovania mieru vyplývajúce z medzinárodných dohôd.

Iba počas extrémnych situácií ako štátna kríza alebo stav preventívnej obrany musí každý dospelý mužský občan Maďarska žijúci v Maďarsku vykonávať vojenskú službu a ak je výkon ozbrojenej služby v rozpore so svedomím povinnej osoby, musí vykonávať neozbrojenú službu. Kardinálny zákon ustanoví formy a podrobné pravidlá vojenskej služby rešpektujúc medzinárodné záväzky Maďarska na tomto poli. Plne sa stotožňujeme so stanoviskom Benátskej komisie, že z pohľadu relevantného ustanovenia článku 4 Charty je povinný výkon prác pre účely národnej obrany počas štátnej krízy v súlade so štandardmi ľudských práv. Povinnosť Maďarov zapojiť sa do civilnej obrany pre účely národnej obrany a odstraňovania následkov pohrôm spadá do rámca článku 4 Charty.

D. ŠTÁT

Článok 23 – Autonómne regulačné orgány

Komisia sa obáva, že právomoc parlamentu zriaďovať autonómne regulačné orgány prostredníctvom kardinálneho zákona môže v sebe niesť riziko, že budú oklieštené právomoci parlamentu (§ 90).

Parlament môže – za účelom vykonávania určitých povinností a kompetencií výkonnej moci – zriaďovať autonómne regulačné orgány pomocou kardinálneho zákona. Takéto autonómne orgány musia parlamentu predkladať výročnú správu a ich činnosť, t. j. výkon delegovaných právomocí, ostáva pod kontrolou zákonodarného zboru. Navyše, článok 23 výslovne uvádza, že dekréty vydané vedúcimi autonómnych regulačných orgánov nemôžu byť v rozpore so žiadnou normou vyššej právnej sily vrátane aktov parlamentu. Je potrebné zdôrazniť, že je preto zrejmé, že tieto orgány závisia na činnosti legislatívy a asistujú jej činnosti na nižších stupňoch.

Článok 24 – Ústavný súd

Maďarsko víta, že podľa Benátskej komisie je zavedenie možnosti individuálnej ústavnej sťažnosti do systému ústavného prieskumu (*constitutional review system*) chvályhodným vývojom. Benátska komisia tiež vyjadrila obavu vo vzťahu k ustanoveniam novej ústavy, ktoré sa týkajú ústavného súdu:

• **Ďalšie ústavné zmeny** v Maďarsku ešte stále platnej **ústavy** – s cieľom zaviesť zmeny týkajúce sa počtu sudcov ústavného súdu, ich funkčného obdobia a voľby predsedu súdu – sú v súčasnosti predmetom diskusie. Podľa názoru Komisie je potrebné posudzovať zmeny v zložení a spôsobe voľby v súlade s právomocami súdu. Vo svetle oklieštenia právomocí súdu v roku 2010, ktoré nová ústava potvrdila, ako aj vo svetle nedávneho vývoja uvedeného v predchádzajúcich častiach tohto dokumentu sa Komisia obáva, že niektoré ustanovenia novej ústavy môžu podlomiť autoritu ústavného súdu ako garanta ústavnosti maďarského právneho poriadku (§ 96, § 97).

• Vo vzťahu k ustanoveniam o verejných financiách je potrebné vyjadriť závažné obavy, čo sa týka článku 37 (4), ktorý otvorene ponecháva porušovania ústavy bez sankcií, a to tým, že uvádza, že právomoc ústavného súdu týkajúca sa preskúmania sa obmedzuje len na výslovne uvedené oblasti. Toto závažné obmedzenie právomoci ústavného súdu, ktoré bolo zavedené v novembri 2010 novelou ústavy, vytvára dojem, že obmedzenie štátneho rozpočtu na 50 % HDP sa považuje za taký dôležitý cieľ, že je možné dosiahnuť ho aj protiústavnými zákonmi (§122, § 123).

• Zriadenie a právomoci rozpočtovej rady, ako aj jej zloženie a spôsob jej vzniku (článok 44) má závažný dopad na prijatie štátneho rozpočtu a právomoc parlamentu v tejto veci. Zdá sa, že článok 44, ktorý sa vykladá v spojení s článkom 36, garantuje neparlamentnej rozpočtovej rade právo „veta“ pre rozhodnutie parlamentu v dohľadnej budúcnosti. To, že rozhodnutie parlamentu bude závisieť od súhlasu iného orgánu – ktorý má obmedzenú demokratickú legitimitu – je problematické a môže mať negatívny dopad na demokratickú legitimitu rozpočtových rozhodnutí. Navyše, rada bude zložená z členov, ktorých ustanoví predchádzajúca väčšina, a bez ohľadu na základné požiadavky ustanovené v článku 36 ústava nezakotvuje žiadnu podmienku pre „predchádzajúci súhlas“ rozpočtovej rady (§ 128, § 129).

• Obmedzenie právomocí ústavného súdu tak, že bude preskúmať určité zákony štátu iba s ohľadom na obmedzenú časť ústavy, je v protiklade s jasným cieľom ústavnej legislatívy v parlamente – zvýšiť ochranu základných práv v Maďarsku“ (§ 99).

Nová ústava definuje ústavný súd ako hlavnú inštitúciu zodpovednú za ochranu základného zákona a ústavnosti. Právomoci, ktoré ústava pridáva ústavnému súdu, umožňujú súdu (i) predchádzať tomu, aby do platnosti vstúpil protiústavný legislatívny akt, a (ii) napraviť každú zákonnú ujmu, ktorá vznikla v dôsledku uplatňovania protiústavného legislatívneho aktu. Pri posudzovaní, kto môže iniciovať konanie pred ústavným súdom, bolo vzaté do úvahy aj efektívne fungovanie súdu. Navyše, je potrebné zdôrazniť, že kompetencie predchádzajúceho ústavného súdu boli zďaleka najširšie v Európe. Právomoci, konania, organizácia a fungovanie ústavného súdu budú podrobne upravené kardinálnym zákonom s tým, že pripomienky Benátskej komisie sa ďalej objasnia. Zavedenie požiadavky 2/3 väčšiny pre prijatie zákonov, ktoré upravujú oblasti ako sociálna a daňová politika a zriadenie rozpočtovej rady, vyjadruje pevný úmysel stabilizovať verejné financie. Stabilné verejné financie a predvídateľný daňový systém, ako aj systém sociálneho zabezpečenia sú piliere moderného a udržateľného národného hospodárstva. Členovia ústavného súdu dostávajú mandát priamo od parlamentu, ktorý volí členov súdu na základe širokého konsenzu, t. j. 2/3 väčšinou odovzdaných hlasov. 12-ročné funkčné obdobie a zákaz príslušnosti k politickej strane alebo politickej činnosti zakladá významné ústavné záruky nezávislosti členov ústavného súdu. Voľba predsedu ústavného súdu parlamentom by mala posilniť nezávislosť predsedu od potenciálnych záujmových hier v rámci samotného orgánu.

Článok 25 až 28 – Súdny

Nezávislosť súdnictva

Reorganizačná zámienka pre nahradenie sudcov

Benátska komisia vyjadrila viaceré obavy:

- Články 25 až 28 obsahujú skôr vágne a všeobecné ustanovenia; to spôsobuje určitý stupeň neistoty vo vzťahu k obsahu plánovanej reformy súdnictva a zakladá dôvody pre obavy, pretože necháva priestor pre radikálne zmeny (§ 104).
- Ustanovenia týkajúce sa systému súdov majú veľmi všeobecnú povahu: článok 25 (4) iba uvádza, že „súdnicstvo bude mať mnohostupňovú organizáciu“ a podrobnejšia úprava je ponechaná kardinálnemu zákonu. Keďže v novej ústave chýbajú prechodné ustanovenia, je ťažké porozumieť nielen tomu, čo znamená „mnohostupňová organizácia“, ale aj či všetky existujúce súdy budú zachované a ako budúca štruktúra ovplyvní postavenie sudcov (§ 105).
- Podľa článku 25 (1) bude „Curia“ najvyšší súdny orgán v Maďarsku. Keďže v novej ústave chýbajú prechodné ustanovenia, vzniká táto otázka: Vyústi zmena názvu súdneho orgánu do nahradenia predsedu najvyššieho súdu novým predsedom Curie? (§ 107).
- Sudcovia „budú vymenovaní prezidentom republiky, ako to definuje kardinálny zákon“ (článok 26 (2)). To tiež ponecháva voľnú úvahu, čo sa týka potreby zmeny (alebo nie) zloženia najvyššieho orgánu (§ 107).
- Ako uvádza článok 26 (2), všeobecný vek odchodu do dôchodku sa bude vzťahovať aj na sudcov. Toto opatrenie je diskutabilné najmä vo svetle hlavných princípov a pravidiel týkajúcich sa nezávislosti, postavenia a neodvolateľnosti sudcov. Do jedného roka bude musieť cca 300 najskúsenejších sudcov odísť do dôchodku, čomu bude zodpovedať potreba zaplniť 300 voľných miest: to môže ohroziť schopnosť fungovania súdov a ovplyvniť kontinuitu a právnu istotu a môže tiež otvoriť cestu nenáležitých vplyvov na zloženie súdnictva (§ 108).

Nezávislosť súdnictva priamo vyplýva zo základného princípu delby moci zakotveného v článku C kapitoly „Zriadenie“. Navyše, nová ústava zakotvuje základné ústavné záruky nezávislosti súdnictva: sudcovia podliehajú iba zákonu, pri výkone ich činnosti im nemožno dávať pokyny; odvolať ich z funkcie je možné iba zo zákonných dôvodov a spôsobom ustanoveným zákonom; sudcovia nesmú byť členmi politickej strany a nemôžu vykonávať politickú činnosť. Ich nezávislosť ďalej zaručuje skutočnosť, že sú navrhovaní prezidentom republiky. Za účelom zvýšenia stability a nezávislosti v prípade predsedu Curie – on/ona bude volený/á na návrh prezidenta republiky 2/3 väčšinou hlasov členov parlamentu na 9 rokov.

Súdni tajomníci vykonávajúci úkony sudcov

Benátska komisia zdôrazňuje, že článok 27 (3), ktorý uvádza, že „v prípadoch ustanovených zákonom môžu súdni tajomníci vykonávať kompetencie sudcov uvedené v článku 26 (1)“, je nepresný a vyvoláva otázky: Môže súdny tajomník, ktorý nie je sudcom, vykonávať úkony sudcu? Ak je to tak, tieto ustanovenia sa zdajú byť diskutabilné z pohľadu európskych štandardov týkajúcich sa postavenia sudcov (109).

Pôvodným hlavným zámerom zavedenia tejto úpravy bolo zmierniť preťaženie už aj tak preťaženého maďarského súdneho systému. Je potrebné zdôrazniť, že súdni tajomníci nemali pred prijatím novej ústavy plné právomoci sudcu, t. j. konali s plnými podpisovými právami miesto sudcu, ale iba na súdoch prvého stupňa a mimo pojednávania. Ďalšie garancie a ustanovenia týkajúce sa tejto úpravy budú uvedené v príslušných kardinálnych zákonoch,

ktoré upravujú maďarský súdny systém, i keď ústavný súd pôvodne (napr. v roku 2008 a 2010) hľadel na nárast práv súdnych tajomníkov ako na niečo, čo by mohlo vzbudiť pochybnosti. Je potrebné uviesť, že extenzívna reforma maďarského súdneho systému v súlade s novým ústavným poriadkom ešte nie je dokončená a ešte sa len budú vytvárať príslušné kardinálne zákony, ktoré budú obsahovať ďalšie garancie, ktoré preukážu, že obavy Komisie sú neopodstatnené.

Článok 29 – Prokuratúra

Maďarsko víta konštatovanie Benátskej komisie týkajúce sa generálneho prokurátora a prokuratúry, ktorých povinnosti a kompetencie sú v súlade so zisteniami Benátskej komisie v jej Správe o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému.

Článok 30 – Komisár pre základné práva

Benátska komisia zaznamenala zmeny v inštitucionálnom usporiadaní týkajúcom sa ombudsmana. Komisia má obavy, že zatiaľ čo osobitný zákon ustanoví podrobné pravidlá pre komisára pre základné práva, neboli poskytnuté žiadne informácie ohľadne budúcich kompetencií a fungovania novo zriadeného orgánu pre ochranu údajov a ani nebol odkaz na žiadnu súvisiacu legislatívu. Maďarsko víta konštatovanie Benátskej komisie, že špecifické inštitucionálne úpravy sú ponechané na voľnú úvahu štátov, čo v mnohom závisí od konkrétnej situácie v krajine. Komisia navrhuje, že existencia jedného alebo viacerých ombudsmanov môže byť vhodnejšia v rôznych štádiách demokratického vývinu štátov.

Nový prístup, ktorý zaujíma nová ústava – v porovnaní so súčasným systémom – pozostáva z toho, že neexistujú separálni komisári, ale iba jeden, ktorý vykonáva povinnosti týkajúce sa rozdelenia úloh svojim zástupcom, ktorí sú zodpovední za ochranu záujmov budúcich generácií, respektíve práv národov žijúcich v Maďarsku. Sú nominovaní komisárom pre základné práva. Mandát komisára a jeho zástupcov zostáva na úrovni 6 rokov.

Články 31 až 35 – Miestne správy

Podrobnejšie práva a fungovanie miestnych orgánov budú upravené kardinálnym zákonom. Do úvahy sa vezme požiadavka Komisie jasne rozlíšiť (i) vlastné kompetencie miestnych orgánov a kompetencie, ktoré na nich delegovala ústredná vláda, a (ii) kontrolu činnosti miestnych orgánov a dohľadanie na účelnosť ich rozhodnutí. S ohľadom na ich dozor je potrebné uviesť, že podľa ústavy musí byť každé opatrenie prijaté v kontexte kontrolnej právomoci parlamentu alebo orgánov miestnej správy založené na rozhodnutí ústavného súdu alebo všeobecného súdu.

Články 36 až 45 – Verejné financie

Maďarsko víta konštatovanie Benátskej komisie, že prijatie tých ustanovení ústavy, ktoré nariaďujú zachovanie štátneho deficitu pod hranicou 50 % HDP, zodpovedá legitímnemu cieľu. Preto nemôže byť kritizované vo svetle medzinárodných a európskych demokratických štandardov, ľudských práv a právneho poriadku.

Články 48 až 54 – Špeciálne právne poriadky

Maďarsko víta zistenia Benátskej komisie týkajúce sa osobitných právnych predpisov. Komisia uvádza, že Ústava Maďarska nie je jedinečná, čo sa týka takej podrobnej úpravy osobitných právnych predpisov. Ďalej uvádza, že nová ústava zakotvuje podmienky pre zriadenie rozličných typov osobitných právnych predpisov (stav národnej krízy, výnimočný stav, stav preventívnej obrany, neočakávané útoky, stav výnimočného ohrozenia), ako aj špecifické

podmienky pre prijatie pridružených osobitných opatrení. Vo svetle predchádzajúcich stanovísk relevantných pre túto oblasť sa Komisia domnieva, že táto kapitola novej ústavy je vo všeobecnosti v súlade s európskymi štandardmi.

Záverečné ustanovenia

Komisia uviedla, že prijatie prechodných ustanovení má osobitný význam najmä vo svetle existencie možných rozdielných výkladov niektorých ustanovení novej ústavy. Bolo by možné poňať to ako výbornú príležitosť pre poskytnutie nevyhnutných vysvetlení. To by ale nemalo byť použité ako dôvod pre ukončenie funkčného obdobia osôb zvolených alebo vymenovaných počas platnosti predchádzajúcej ústavy (§ 140).

Maďarsko plne súhlasí s týmito návrhmi a ubezpečuje Komisiu, že vytvorenie prechodných ustanovení nebude zneužitá na nenáležité ukončenie funkčného obdobia osôb zvolených počas platnosti predchádzajúcej právnej úpravy.