

## Nový maďarský Základný zákon a zmeny v ústavnom súdnictve

Ivan Halász\*

Maďarský parlament<sup>1</sup> po pomerne krátkej predpríprave a ešte kratšej diskusii 18. apríla 2011 prijal nový

Základný zákon Maďarska, čiže fakticky novú ústavu krajiny. Jej text prezident republiky podpísal na veľkonočný pondelok 25. apríla 2011 vo svojom paláci na

\* Dr. Ivan Halász, Ph.D., Ústav právnych vied Maďarskej akadémie vied a Ústav štátu a práva Akadémie vied CR.

<sup>1</sup> V českej a slovenskej ústavnoprávnej terminológii sa oficiálny názov maďarského zákonodarného zboru prekladá výrazom Národné zhromaždenie, hoci tento preklad nie je úplne presný. Klasická maďarská ústavnoprávna teória a prax pomerne dôsledne rozlišuje medzi pojmami *Országgyűlés* a *Nemzetgyűlés*. Len ten druhý pojem znamená doslovne Národné zhromaždenie. Oficiálne sa však parlament v MR volá Országgyűlés, čo by sa doslovne malo preložiť skôr ako Zemský snem, Snem alebo Krajinské, resp. Štátne zhromaždenie, čo však v českom a slovenskom historickom kontexte má úplne iné konotácie. Asi preto sa zaužíval v prekladoch tento nepresný preklad. Nepresný je hlavne preto, lebo v 20. storočí sa

v Maďarsku výrazom Národné zhromaždenie vždy označoval parlament vtedy, keď sa po nejakej veľkej historickej zmene, resp. traume muselo štátne zriadenie nanovo usporiadať. Národným zhromaždením sa nazýval napríklad parlament zvolený a zvolaný v roku 1920, ktorý sa pokúsil právne stabilizovať situáciu po prehratej prvej svetovej vojne, rozpade starého Uhorska, dvoch revolúciách a jednej kontrarevolúcii. Taktiež po druhej svetovej vojne bolo zvolané najprv Dočasné národné zhromaždenie, ktoré potom vystriedalo regulárne zvolené Národné zhromaždenie. Počas normálneho chodu štátu, teda pred a po jeho veľkých a zásadných krízach sa maďarský parlament označuje vždy pojmom Snem alebo Štátne zhromaždenie, teda *Országgyűlés*.

Budínskom hrade, avšak účinný bude až od 1. januára 2012. Vzniku tohto dokumentu zásadného významu predchádzal zaujímavý vnútropolitický vývoj, ktorý sa začal parlamentnými voľbami v apríli 2010. Tieto dvojtretinovou, teda ústavnou väčšinou vyhrala dvojkoalícia Zväzu mladých demokratov – Maďarského občianskeho zväzu (FIDESZ-MPSZ) a Kresťansko-demokratickej ľudovej strany (KDNP).

Proces prípravy novej ústavy (výraz Základný zákon sa totiž začal používať len v poslednej fáze ústavodarného procesu) sprevádzali mnohé otázky a dilemy. Hlavnou otázkou bolo asi to, čo je vlastne zmyslom prijímania nového základného zákona štátu. Doteraz platný ústavný text, ktorý bol prijatý v roku 1989 konsenzom väčšiny vtedajších politických síl a ktorý bol odvtedy viackrát novelizovaný, je odbornou verejnosťou považovaný za vcelku vyhovujúcu ústavu, schopnú reagovať na väčšinu výziev súčasnosti a zároveň zabezpečiť stabilitu vládnutia.

## **1. Príčiny prijatia nového základného zákona štátu**

Pravdepodobne hlavnou príčinou prijatia nového Základného zákona Maďarska bola dvojtretinová väčšina, ktorú súčasná národno-konzervatívna a kresťansko-demokratická vláda získala v parlamente v posledných voľbách. Podobná šanca prispôbiť základný zákon štátu svojmu hodnotovému svetu a zároveň aktuálnym politickým potrebám sa v blízkej budúcnosti asi už tak skoro nenaskytne, preto ju nová väčšina nechcela tak povediac prepásť. Okrem toho súčasná vláda sa snaží komunikovať smerom k verejnosti a zahraničiu určitú teóriu nového začiatku vo vývoji moderného maďarského štátu. Tento nový začiatok chcela vyjadriť aj prijatím novej ústavy, hlavne keď tá stará nosí ešte stále ten nešťastný názov – zákon číslo XX. z roku 1949. Prítom text tejto pôvodne ľudovo-demokratickej, skôr ale stalinistickej ústavy bol v prelomovom roku 1989 skoro úplne vymenený.

Zaujímavosťou celého súčasného ústavodarného procesu bola určitá zvýšená ideologickosť a celková historizujúca tendencia. Toto si všimla nielen maďarská opozícia, ale aj zahraničná tlač. Tento trend súvisí hlavne so vzťahom tradičnej maďarskej pravice k histórii, ako aj so snahou o už spomínaný „nový začiatok“ po 20 rokoch chaotickej a viac-menej neúspešnej (aspoň takto ju vníma pravica a značná časť spoločnosti) transformácie. Menej sa už diskutovalo o zmene mocenského usporiadania v krajine, ktoré v podstate zostalo štrukturálne nezmenené, hoci k určitým posunom predsa len došlo a to nie k lepšiemu. Maďarský parlament je naďalej úplne dominantným orgánom celého systému. Vláda a jej predseda si zachovali taktiež svoju doterajšiu silnú pozíciu, ktorú ústavoprávne zabezpečuje hlavne inšti-

tút konštruktívnej nedôvery, politicky zase volebný zákon vytvárajúci skoro vždy stabilnú provládnu parlamentnú väčšinu, a nakoniec aj značná frakčná a stranícka disciplína, panujúca v radoch najväčšej maďarskej pravicovej strany FIDESZ. Druhá komora parlamentu napriek snahe kresťanských demokratov nevznikla a právomoci parlamentom zvoleného prezidenta republiky zostali taktiež viac-menej nezmenené.

Najdiskutovanejšou a politicky najcitlivejšou štrukturálnou (teda nie ľudskoprávnou alebo ideologickou) otázkou celého ústavodarného procesu bol spor o kompetencie ústavného súdu a potom v úplne poslednej fáze aj o samospráve všeobecného súdnictva. Posledný problém však nakoniec trochu nešťastným spôsobom zatieňil spor o vek odchodu do dôchodku pre sudcov a prokurátorov.

Spor o ústavný súd sa vyostřil hlavne v októbri a novembri roku 2010, keď maďarský parlament relatívne nečakaným spôsobom zúžil kompetencie ústavného súdu v otázkach súvisiacich s rozpočtom, daňami, clami a odvodmi. Bola to reakcia na októbrové rozhodnutie súdu o neústavnosti celoplošného zdaňovania odstupných nad 2 milióny forintov a to so spätnou platnosťou. Toto rozhodnutie bolo reakciou na politiku novej vlády, ktorá sa 98 percentným zdanením takto vysokých odstupných vyplatených z verejných (teda nie zo súkromných) zdrojov pokúsila o nápravu morálne skutočne veľmi spornej praxe z posledných rokov predchádzajúcej vládnej zostavy.

## **2. Krátka história ústavného súdnictva v Maďarsku**

Pre pochopenie postavenia a prestíže maďarského ústavného súdu a takto vlastne aj celého pozadia súčasných diskusií si treba krátko pripomenúť jeho históriu. V maďarských ústavoprávnych dejinách ide o pomerne mladú inštitúciu, lebo na rozdiel od Československa a Rakúska v medzivojnovom Maďarsku takýto orgán ochrany ústavnosti neexistoval. Prirodzene, nevznikol ani v povojnovom období, lebo vtedy už stredoeurópskemu regiónu jednoznačne dominovala socialistická alebo skôr sovietska právna veda a prax, ktorá nebola naklonená takýmto orgánom teoreticky obmedzujúcim zvrchovanosť ľudu, reprezentovaného parlamentom. K určitému uvoľneniu v tomto smere došlo len v krajinách, ktoré boli federalizované a nakoniec po roku 1980 aj inde.

### **2.1 Prvý pokus o kontrolu ústavnosti – Ústavoprávna rada**

Prvým pokusom o nejakú formu kontroly ústavnosti v Maďarskej ľudovej republike (takto sa krajina volala od roku 1949 až do prevratného roku 1989) bolo kreo-

vanie Ústavnoprávnej rady v roku 1984. Vtedy sa totižto stal účinným zákon číslo I. z roku 1984, ktorý bol prijatý už v roku 1983.

Ústavnoprávna rada sa klasickým ústavným súdom podobala len čiastočne. Jej členov v počte od 11 až po 17 volil parlament spomedzi svojich členov a z prostredia ostatných verejne činných osôb. Predseda, tajomník a väčšina členov rady však museli byť zároveň aj poslancami. Parlament volil radu na svojom prvom zasadnutí a mandát tohto orgánu trval do konca volebného cyklu parlamentu, ktorý radu zvolil. Tento orgán zaoberajúci sa len kontrolou právnych noriem bol zodpovedný parlamentu, ktorému musel podať hlásenie o svojej činnosti. Parlament mohol celú radu alebo jej jednotlivých členov odvolať, pokiaľ si neplnili svoje povinnosti a pokiaľ sa niektorý z členov stal nedôstojným vykonávať túto činnosť. Rada konala z vlastnej iniciatívy alebo na podnet oprávneného orgánu – parlamentu, jeho výboru, Prezidiálnej rady (to bola forma kolektívnej hlavy štátu), Rady ministrov, poslancov, ministrov, predsedu Najvyššieho súdu, generálneho prokurátora, člena Ústavnoprávnej rady, vedúceho orgánu konkrétnej spoločenskej organizácie, štátnych hospodárskych organizácií, družstiev, celoštátnych organizácií na ochranu záujmov a župných rád. Na radu sa mohli obrátiť aj súdy a orgány štátnej správy v prípade, ak počas svojej činnosti zistili protiústavnosť právnej normy alebo smernice. Rada teda nerozhodovala o kompetenčných sporoch, medzinárodných zmluvách a jej konanie nemohli iniciovať priamo občania. V prípade ak rada konštatovala protiústavnosť právnej normy alebo právnej smernice musela sa v záujme zrušenia protiústavnej normy obrátiť na orgán, ktorý ju vydal. Okrem rozhodnutia parlamentu, Prezidiálnej rady, resp. smernice a principiálneho rozhodnutia Najvyššieho súdu mohla Ústavnoprávna rada pozastaviť výkon spornej normy, ktorú až do konečného rozhodnutia nebolo možnú uplatňovať. V prípade, keď dotknutý orgán vo veci nič nekonal sa bolo treba obrátiť na vyššiu inštanciu – vždy o stupeň vyššie. Ako konečný orgán o protiústavnosti nakoniec rozhodoval parlament.<sup>2</sup> Aj z tohto vidieť, že tu ešte zďaleka nešlo o ústavný súd s kasačnou právomocou vo vzťahu k protiústavným normám. Preto rada nakoniec ani nenaplnila očakávania, ktoré sprevádzali jej vznik.

## 2.2 Ústavný súd – strážca pokojného prechodu

O založení skutočného ústavného súdu rozhodol maďarský parlament približne poldruha roka pred prvými slobodnými voľbami v máji 1990. To znamená, že o vzniku tohto dôležitého orgánu ústavnosti rozhodol ešte starorežimný parlament v januári roku 1989. O je-

<sup>2</sup> Konkrétne právnú normu pozri: 1984. évi I. törvény az Alkotmányjogi Tanácsról. [www.1000ev.hu](http://www.1000ev.hu)

ho štruktúre a kompetenciách sa však už dohodli vládne a opozičné politické sily za okrúhlym stolom. Hoci pôvodne odchádzajúca „štátostrana“ chcela skôr slabší ústavný súd, nakoniec sa situácia vyvinula inak. Prímerane týmto dohodám za okrúhlym stolom parlament v októbri 1989 zákonom číslo XXXI. od základu novelizoval ústavu. Medzi iným ju doplnil o paragraf 32/A, ktorý vytvoril v maďarskom právnom poriadku dovtedy neznámu inštitúciu: ústavný súd. Nasledujúci prijatý zákon s číslom XXXII. pritom už špecializovane reguloval postavenie a kompetencie ústavného súdu. Zákon nadobudol účinnosť 30. októbra 1989 a 23. novembra parlament zvolil prvých piatich ústavných sudcov. Prítom dvaja boli považovaní za reprezentantov opozičného, dvaja zase za predstaviteľov dovtedajšieho provládneho tábora. Súd začal svoju činnosť 1. januára 1990.

V predchádzajúcom odseku spomenutá legislatívna následnosť a pomerne skoré kreovanie súdu svedčí o tom, akú dôležitú úlohu pripisovali všetky zúčastnené strany novovytvorenému orgánu ochrany ústavnosti. Svojím spôsobom obe strany nazerali na ústavný súd, ako na určitého strážcu pokojného prechodu od diktatúry jednej strany k pluralitnej demokracii a od plánovaného hospodárstva k slobodnému trhu. Inak to možno vyjadriť aj slovami, že súd sa snažil o garantovanie prechodu od komunistckej ústavnosti k demokratickému právnemu štátu. V podstate táto úloha ústavného súdu predstavovala jedno z hlavných špecifik maďarského prechodu, resp. zmeny systému.<sup>3</sup>

Takúto výraznú úlohu ústavného súdu umožnilo viacero faktov. Jedným z nich bol pomerne nedôsledný text ústavy, ktorý si logickým spôsobom vyžadoval interpretáciu. Dôležitú úlohu zohral aj fakt, že prvý ústavný súd pozostával skutočne z najlepších odborníkov, ktorých do funkcií navrhli obe protikladné tábory na základe vzájomných dohôd.<sup>4</sup> Obe strany si totiž presne uvedomovali fakt, že tento zbor bude pôsobiť práve ako strážca vyjednaného prechodu z roku 1989. Svoju úlohu tu zohrala aj samodefinícia súdu a takzvaná európska identita prechodu. V tom období sa totiž skoro všetci aktéri odvolávali na európske hodnoty a kultúrnu-politickú identitu. Prírodzene, svoj vplyv mal aj už viackrát spomínaný pokojný a postupný charakter maďarských zmien.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Nakoľko rok 1989 mal v Maďarsku podľa vonkajších znakov (napríklad masové demonštrácie, štrajky, úloha tribunov ľudu a podobne) menej revolučný charakter, než v bývalej československej federácii, v odbornej literatúre aj politickej publicistike sa toto obdobie nenazýva „zamatovou“ alebo „nežnou“ revolúciou, ale jednoducho a neemocionálne len „zmenou systému“.

<sup>4</sup> Halmai, Gábor: Alkotmányzunk és öryói. *Mozgó Világ*. 2004. 4. 3. Pozri: [www.mozgovilag.hu/2004/03/07%halmai.htm](http://www.mozgovilag.hu/2004/03/07%halmai.htm)

<sup>5</sup> Sólyom, László: A jogállami forradalomtól ay EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei. In: *És mi lesz az alkotmánnyal?* Red. Majtényi, László – Miklósi. Zoltán. Budapest: Eötvös Károly Intézet, 2004. s. 16.

### 2.3 Ústavný súd ako interpret „neviditeľnej“ ústavy

Rozvíjanie ústavnosti pomocou ústavného súdu malo taktiež technické predpoklady. Pomerne širokú interpretačnú úlohu súdu umožnili tri faktory: vôľa sudcov k takejto činnosti, ďalej množstvo abstraktných právomocí, ako aj fakt, že vo forme *actio popularis* prakticky hocikto mohol iniciovať abstraktnú kontrolu právnych noriem. Touto formou iniciovanú kauzy tvorili skoro 90 % konaní pred súdom.<sup>6</sup> Inak profesor László Sólyom, prvý predseda ústavného súdu a neskorší prezident republiky okrem iného týmto vysokým počtom podaní argumentoval v prospech legitimacy ústavného textu prijatého v októbri 1989. Táto bola totižto pomerne často spochybňovaná preto, lebo novelu prijímal ešte starý parlament, ktorý nebol legitimovaný skutočne slobodnými voľbami. Podľa tejto argumentácie text ústavy teda nelegitimoval len parlament zvolený neskôr tým, že text viackrát novelizoval, ale aj občania tým, že sa naň intenzívne odvolávali vo svojich podaniach.<sup>7</sup>

Nezastupiteľnú úlohu počas interpretácie ústavy hralo odvolávanie sa na európsky demokratický model a jeho hodnoty. Všeobecná popularita „návratu do Európy“ vlastne svojim spôsobom legitimovala konanie ústavného súdu. Pravdou však je aj to, že ten model, z ktorého maďarský ústavný súd pri svojom interpretačnom rozhodovaní vychádzal, odzrkadľoval skôr demokratickú a sociálnu Európu 50. a 60. rokov 20. storočia a nie úplne realitu 90. rokov. Podľa Sólyoma to však bolo asi takto aj lepšie.<sup>8</sup> V otázke ľudských práv vychádzal súd predovšetkým z liberálnych teórií, v otázkach štruktúry moci a štátu zo zásad klasického parlamentarizmu. Aj toto boli skôr myšlienky z predchádzajúcich období.<sup>9</sup> Súd, ktorý vychádzal dôsledne z teórie rozdelenie spoločnosti a štátu bol preto pomerne anti-korporatívny a proparlamentný. Relatívne zriedkakedy bral do úvahy rôzne „sprostredkovateľské“ organizácie a inštitúcie.

Technicky sa ústavný súd snažil neuzavrieť len do národnej právnej tradície a opieral sa pomerne často o tradíciu európskeho ústavného súdnictva. Nesnažil sa ani venovať priveľkú pozornosť hodnoteniu minulosti. Túto hodnotil len v minimálnej miere. Otázka dôsledného sa vyrovnania sa s minulosťou sa neotvárala ani vo „vyjednanej“ ústave z roku 1989. Interpretačná činnosť súdu sa snažila hľadiť skôr do budúcnosti, než sa neustále obzerať za minulosťou. To však neznamená, že by si ústavný súd nebol vedomý rozdielov medzi starým a novým svetom a ani nechcel zmazať rozdiely medzi predchádzajúcim a novým systémom.

Pri posudzovaní jednotlivých problémov a otázok sa však nie vždy dalo stabilne oprieť o jednoznačné, logické a dôsledné ustanovenia textu z roku 1989. Preto sa v takýchto prípadoch ústavný súd opieral hlavne na základné princípy a hodnoty, obsiahnuté v základnom zákone, resp. v medzinárodnoprávných dokumentoch. Takouto zásadou bola napríklad ľudská dôstojnosť, právo na život, princíp právneho štátu, sociálne orientované trhovú hospodárstvo a podobne. Súd sa pod vedením svojho prvého predsedu rád odvolával na svojráznu teóriu „neviditeľnej ústavy“, ktorá sa trochu podobá českému „materiálnemu jadrú ústavy“, a aktivisticky (možno niekedy až príliš) využíval nedostatky ústavy a svoje široké právomoci. Sám interpretoval neutrálne pojmy, ktoré potom slúžili ako základ ďalšej interpretácie. Pritom sa súd snažil o stabilitu, trvanlivosť a dôslednosť svojich interpretácií. Sólyom považoval za ideálne, aby súd budoval obsah abstraktných ústavných práv obsiahnutých vo viditeľnej aj neviditeľnej ústave s pomocou názoru vyjadreného v konkrétnych rozhodnutiach o konkrétnych otázkach.<sup>10</sup>

Táto teória i aktivizmus však boli pomerne často kritizované, dokonca niekedy aj vo vnútri súdu. Takáto interpretácia prechádzala až príliš do aktivistického využívania právomocí.<sup>11</sup> Zaujímavým spôsobom zhodnotil tento stav profesor András Sajó, ktorý je dnes sudcom v Strasbourgu. Podľa jeho názoru mal maďarský ústavný súd pomerne ambivalentný vzťah k samotnej platnej ústave. Z jednej strany postupoval iniciatívne a rozhodne na poli základných práv a oprávnení (napríklad v otázke ochrany ľudskej dôstojnosti). Zároveň však mal stále pred očami základný princíp svojej konkrétnej činnosti – zachovanie a ustrázenie legitimacy a bezpečného pokoja v procese prechodu od tzv. komunizmu do demokracie. Preto sa stali jeho základnými a smerodajnými princípmi pri jeho rozhodovaní práve právna istota a zároveň funkčnosť štátu. Súd si bol vedomý aj toho, že pri rozhodovaní a interpretácii musí vychádzať z konkrétnej historickej situácie.<sup>12</sup> Sajó mnohé veci a kroky prvého ústavného súdu kritizoval, ale musel uznať aj to, že v maďarskom ústavnom a politickom systéme, kde má vláda skoro vždy stabilnú väčšinu v parlamente a preto často dochádza v politickom zmysle k zmyšľaniu rozdielov medzi výkonnou a zákonodarnou mocou, okrem ústavného súdu neexistuje iná výraznejšia protiváha voči parlamentnej väčšine.<sup>13</sup> Asi tu treba hľadať aj príčinu intenzity sporov okolo právomocí ústavného súdu počas posledného ústavodarného procesu v Maďarsku.

<sup>6</sup> Tamže s. 16.

<sup>7</sup> Tamže s. 16.

<sup>8</sup> Tamže s. 2.

<sup>9</sup> Tamže s. 17, s. 19–20.

<sup>10</sup> Sólyom, László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest: Osiris Kiadó, 2001. s. 40–41.

<sup>11</sup> Halmai, Gábor: cit. op. s. 8.

<sup>12</sup> Sajó, András: A „láthatatlan alkotmány“ apróbetűi: a magyar Alkotmánybíróság első ezerkétszáz napja. Állam- és Jogtudomány. Ročník XXXV. 1993. č. 1–2. s. 94.

<sup>13</sup> Tamže s. 94.

Sumarizujúc doteraz povedané možno konštatovať, že maďarský ústavný súd skutočne zohral veľmi dôležitú úlohu v procese demokratickej a kapitalistickej transformácie právneho poriadku a spoločnosti. Svojim spôsobom nielen interpretoval, ale aj spoluvytváral nový ústavný poriadok. Vo forme jeho rozhodnutí vznikol obrovský materiál, ktorý spolu s písanou ústavou republiky tvorí až dodnes základ modernej maďarskej ústavnosti. Pravdepodobne aj z tohto dôvodu mnohí liberálni, ale i konzervatívni právnici ľutujú nahradenie pôvodnej ústavy novým základným zákonom štátu. Obávajú sa totiž, že týmto sa zrelativizuje aj časť dôležitých rozhodnutí ústavného súdu.

### 3. Zmeny ústavného súdництва po voľbách v roku 2010

Maďarský ústavný súd tradične patrí medzi štátne orgány s pomerne vysokou politickou i spoločenskou prestížou. Okrem hore uvedených historických skutočností a určitej vyvažujúcej úlohy voči všemocnému parlamentu to spôsobujú i jeho veľmi široké právomoci. Súd totiž má v kompetencii podľa doterajších predpisov preventívnu kontrolu ústavnosti právnych noriem, ktorú môže iniciovať prezident republiky. Taktiež môže skúmať aj súlad medzinárodných zmlúv s maďarskou ústavou, pokiaľ toto iniciuje parlament, vláda alebo prezident. Parlament môže tiež poslať ústavnému súdu na predbežné preskúmanie svoj rokovací poriadok. Veľmi široko koncipovaná je v Maďarsku možnosť dodatočnej kontroly ústavnosti právnych noriem. Túto mohol podľa doterajších predpisov iniciovať v podstate hocikto, čiže nebolo potrebné preukázať vlastný záujem alebo dotknutosť. Súd interpretoval túto svoju kontrolnú možnosť pomerne široko – rozšíril ju teda aj na medzinárodné zmluvy (presnejšie povedané na právne normy, ktoré ich vyhlásili) a na rozhodnutia Najvyššieho súdu zabezpečujúce jednotu súdnej aplikácie práva. Ústavný súd vo svojej interpretácii došiel k názoru, že v prípade, ak nejaká právna norma má ústavnú i protiústavnú interpretáciu, práve on môže určiť výklad normy, v zmysle ktorého táto norma zodpovedá ústave.

Vo väčšine prípadov ústavný súd v tejto forme realizuje abstraktnú kontrolu noriem. Výnimku predstavuje prípad, keď sudca zistí počas rozhodovania v konkrétnej veci nesúlad právnej normy s ústavou. Maďarská legislatíva pozná aj inštitút ústavnoprávnej sťažnosti, ktorú môže do 60 dní od zrodu napadnutého rozhodnutia podať na súd osoba, ktorej právo alebo práva porušila aplikácia protiústavnej normy a už nemá inú možnosť nápravy. Súd rozhoduje kompetenčné spory a má možnosť skúmať aj protiústavnosť, ktorá sa prejaví neprijateľným právnej normy. Môže interpretovať i sporné otázky ústavy a to z iniciatívy určených mocenských orgánov. V tomto prípade však maďarský ústavný súd interpreto-

val svoju pozíciu a úlohu skôr opatrne, lebo nechcel prevziať kompetencie iných orgánov – napríklad parlamentu alebo všeobecných súdov. Nakoniec má ústavný súd aj tzv. iné kompetencie – napríklad zobrať na verejnoprávnu zodpovednosť prezidenta republiky. Tu sa rozhoduje aj o sťažnostiach voči rozhodnutiu Celoštátnej volebnej komisie a v prípade iniciatívy parlamentu vypísať referendum.<sup>14</sup> Dôležité je, že ústavný súd má možnosť zrušiť protiústavnú právnu normu alebo iný právny akt. Vo všeobecnosti sa však snaží šetriť právny poriadok a systém. Namiesto úplného zrušenia častejšie využíva možnosť zrušiť len inkriminované časti, ustanovenia napadnutej právnej normy.

#### 3.1 Vymenovaní sudcov ústavného súdu

Po tomto vymenovaní právomocí pravdepodobne nikoho neprekvapí, že sa ústavný súd dostal v druhej polovici minulého roka do centra pozornosti politizujúcej i odbornej verejnosti. Súdu sa totiž netýkala len už spomínaná (tak trochu účelová) novela ústavy z novembra 2010, ale už aj jedna letná novela. Táto novela zmenila doterajší systém kandidovania nových kandidátov na ústavných sudcov. V Maďarskej republike prebiehala a prebieha voľba sudcov ústavného súdu úplne v réžii jednokomorového parlamentu. Iný štátny orgán tu nehrá nijakú úlohu. Kandidátov doteraz hľadal špeciálny výbor parlamentu, v ktorom boli rovnako zastúpené parlamentné strany nezávisle na ich politickej váhe v zákonodarnom zbore. Od minulého roka sa však váha jednotlivých strán odzrkadľuje na zložení výboru – čiže súčasná ústavná väčšina má väčšinu aj v tomto výbore. Toto riešenie prevzal aj nový Základný zákon štátu. Sudcov potom volí parlament dvojtretinovou väčšinou hlasov. To sa v podstate nezmenilo ani v novom texte. Teraz však už nemajú mandát na 9 rokov, ako tomu bolo doteraz, ale na 12 rokov. Základný zákon pritom neobmedzuje možnosť znovu kandidovať na sudcu. Okrem toho počet sudcov sa čoskoro zvýši z doterajších 11 na 15. Inak takto bol Ústavný súd súd naplánovaný aj pôvodne (v roku 1989), len neskôr sa rozhodlo, že 11 členný zbor úplne postačuje.

Aké následky môžu mať tieto „organizačné“ zmeny do budúcnosti? Doteraz (t. j. v situácii keď nikto nemal ústavnú väčšinu) sa pomerne ťažko doplňoval ústavný súd v tom prípade, ak sa v ňom uvoľnilo iba jedno miesto. Dokonca vznikla taká nepísaná prax, že sa chvíľu čakalo, kým sa uvoľní ďalšie miesto, a potom sa vládna koalícia i opozícia už vedeli dohodnúť na prijateľných kandidátoch – jeden pochádzal zväčša z prostredia koalície, druhý zase z opozície. To neznamená, že na súde vždy panovala a panuje parita medzi ľavicovo-liberálnym a konzervatívnym táborom, lebo jednot-

<sup>14</sup> Tieto kompetencie si pozri skráteno na [www.mkab.hu](http://www.mkab.hu) alebo v zákone číslo XXXII. z roku 1989.

livé posty sa uvoľňovali v rozličnom čase. Možno dokonca konštatovať, že väčšina sudcov ústavného súdu v roku 2010 už prišla viac-menej z konzervatívneho tábora, ak je to vôbec možné takto charakterizovať v prípade vedcov a profesorov. Maďarský ústavný súd totižto tradične pozostáva hlavne z tejto kategórie právnikov. Novelou ústavy o kandidovaní sudcov si vládna väčšina vlastne radikálne zjednodušila situáciu a prispôsobila si ju svojej dvojtretinovej väčšinovej pozícii.

### 3.2 Obmedzenie kompetencií ústavného súdu v roku 2010 a stanovisko Benátskej komisie k návrhu novej ústavnej úpravy

Najväčšie spory, ktoré dokonca prekročili hranice Maďarskej republiky sa počas prípravy nového Základného zákona nevedli o tomto probléme, ale skôr o Ústavnom súde a jeho právomociach. Príčinu treba pravdepodobne hľadať v už viackrát spomínanej novele ústavy z novembra 2010, ktorá obmedzila právomoc súdu rozhodovať v niektorých ekonomicky motivovaných otázkach, ako aj v tom fakte, že Ústavný súd zatiaľ bol a ešte je tým orgánom, ktorý nemala nová ústavná väčšina možnosť ešte personálne radikálne zmeniť. Prirodzene, za daných podmienok a rozloženia síl v parlamente je to len otázkou času.

Spor o kompetencie ústavného súdu sa viedol dvoma smermi. Parlament v novembri 2010 rozhodol, že Ústavný súd môže vo veci súladu štátneho rozpočtu a jeho realizácii, resp. o centrálnych daniach, poplatkoch, odvodoch, clách, ako aj o všeobecných podmienkach miestnych daní s ústavou (teraz už so Základným zákonom) rozhodovať výhradne len vtedy, ak to súvisí s právom na život a ľudskú dôstojnosť, s právom na ochranu osobných údajov, s náboženskou slobodou a slobodou myslenia a svedomia, ako aj s právami viažúcimi sa na štátne občianstvo. Z tejto taxácie jednoznačne chýba právo na ochranu vlastníctva. Inak v takomto prípade môže napadnutú normu alebo rozhodnutia dokonca aj zrušiť. Bez obmedzenia môže takéto zákony zrušiť vtedy, ak neboli dodržané procedurálne predpisy regulujúce prijímanie a vyhlasovanie zákonov.

Novembrová novela obmedzila v tomto smere právomoc Ústavného súdu pôvodne natrvalo. Toto riešenie však pobúrilo väčšinu odbornej verejnosti, medzi iným aj mnohých bývalých konzervatívne orientovaných ústavných sudcov, ktorí mali autoritu v pravcových kruhoch. Prirodzene o kompetenciách podobných ústavných orgánov vždy možno diskutovať, hlavne pokiaľ majú tak široko koncipované právomoci, ako v Maďarsku, avšak ich účelové obmedzovanie ústavou väčšinou pre jedno rozhodnutie, ktoré sa tejto väčšine nepáčilo, je veľmi nevhodné. Paradoxom pritom je, že Ústavný súd už teraz pozostáva prevažne z ľudí, ktorí ideologicky patria v Maďarsku skôr do konzervatívneho

tábora, čiže nemožno tvrdiť, že by išlo o zarytých nepriateľov súčasnej pravcovej väčšiny.

Diskusie o právomociach ústavného súdu sa preto od novembra viedli na rôznych úrovniach. Táto otázka bola dokonca pertraktovaná aj pred medzinárodnými fórmi. Najviac a najfundovanejšie sa procesom prijímania novej ústavy zaoberala tzv. Benátska komisia Rady Európy, a to dokonca na základe oficiálneho požiadanie maďarskej vlády z februára a marca 2011.<sup>15</sup> Komisia však v marci ešte nemala k dispozícii text návrhu ústavy, ale len tri otázky, ktoré jej položil vo svojom liste vicepremiér Tibor Navracsics a poprosil členov komisie o názor. Komisia vo svojom stanovisku preto zdôraznila, že jej názor nemožno považovať za stanovisko o celej pripravovanej ústave. Vyjadrila sa len o otázke potenciálneho vzťahu Charty základných práv EU a ústavy, potom o dôležitosti a úlohe predbežnej (*ex ante*) kontroly ústavnosti medzi kompetenciami Ústavného súdu a nakoniec o otázke *actio popularis* v procese dodatočnej kontroly ústavnosti.

Benátska komisia vo svojom stanovisku deklarovala, že prijatie novej ústavy je úplne legitímny cieľ, pokiaľ je tento proces v súlade s medzinárodno-právnymi normami slúžiacimi na ochranu ľudských práv, ako aj s požiadavkami právneho štátu a demokracie. Avšak rýchlosť procesu, s akou sa maďarský parlament snaží prijať novú ústavu môže spôsobiť určité obavy. Celý proces nie je ani dostatočne transparentný, lebo konkrétny text návrhu Základného zákona bol zverejnený len mesiac pred jeho plánovaným prijatím. Nedostatočný bol aj dialóg medzi väčšinovými a opozičnými stranami. Okrem toho Benátska komisia trochu nezvyklým spôsobom vyjadrila zármutočnosť nad tým, že právomoci ústavného súdu boli v novembri 2010 obmedzené.

V odpovedi na konkrétne otázky maďarského vicepremiéra Benátska komisia neodporučila prevziať do maďarského právneho poriadku Chartu základných práv EU ako celok, lebo to medziiným môže spôsobiť interpretačné problémy a prelínanie kompetencií všeobecných maďarských súdov, Ústavného súdu MR a Európskeho súdu. Ako východisko pre formuláciu základných ľudských a občianskych práv však Charta môže dobre poslúžiť. Právomoc ústavného súdu dopredu preskúmať ústavnosť právnych noriem treba regulovať priamo v ústave (a nie len v zásadnom organickom zákone), avšak úplne legitímne je obmedziť túto možnosť na prezidenta republiky. Nakoniec ohľadne určitej maďarskej zvláštnosti, čiže širokej možnosti *actio popularis* Benátska komisia vyslovila, že jej obmedzenie s ohľadom na preťaženosť ústavného súdu nemožno považovať za neštandardné riešenie, ktoré by bolo v rozpore s európskymi ústavnými štandardami. Nakoľko sa

<sup>15</sup> Oficiálny názov tejto poradnej a odbornej komisie po anglicky znie: European Commission for Democracy through Law. Prípravy stanoviska sa zúčastnili 5 odborníci (po jednom z Belgicka, Fínska, Nemecka, Poľska a Rakúska).

však v MR už raz vytvoril takýto systém, bolo by dobré nájsť nejaké alternatívne riešenie aspoň čiastočne nahrádzajúce *actio popularis* – napríklad nepriamu možnosť iniciovania takéhoto konania. Ako jednu z možností komisia spomenula iniciatívu podania cez ombudsmana.<sup>16</sup>

Druhou a treťou spornou otázkou, ktorou sa Benátska komisia v marci zaoberala teda bol hlavne problém *actio popularis* a časovania kontroly ústavnosti. V týchto prípadoch však išlo už menej o politické a viac o odborné otázky. Možnosť napadnúť pred ústavným súdom neústavnosť právnej normy bez toho, aby musel iniciátor tohto preskúmania preukázať svoju dotknutosť v danej kauze totiž z jednej strany slúžilo ako účinný prostriedok ochrany ústavnosti v krajine, z druhej strany táto možnosť neúmerne zaťažovala ústavný súd. Nakoniec tieto dilemy rozhodla ústavná väčšina 18. apríla 2011 v neprospech *actio popularis*.

#### 4. *Nové postavenie ústavného súdu v Základnom zákone*

Ako teda nakoniec vyzerá tá čas nového maďarského Základného zákona, ktorá sa zaoberá ústavným súdnictvom? K akým konkrétnym zmenám došlo? Skutočne sú až také prevratné? Hore uvedené a pomerne intenzívne kritizované novembrové obmedzenie právomocí ústavného súdu zostalo nakoniec zachované, ale len dočasne.<sup>17</sup> Zachované má byť až do tej doby, pokiaľ bude štátny dlh bude prevyšovať polovicu HDP krajiny. Inak ústavný súd môže podľa nového Základného zákona skúmať súlad už prijatých, ale ešte nevyhlásených zákonov so Základným zákonom, potom môže z iniciatívy sudcov preskúmať súlad právnej normy, ktorú by mal uplatniť v konkrétnom prípade, na základe ústavnoprávnej sťažnosti môže preskúmať právnu normu aplikovanú v konkrétnom prípade, podobne ako aj súlad rozhodnutia všeobecného súdu so Základným zákonom štátu. Okrem toho môže Ústavný súd preskúmať súlad právnych noriem so Základným zákonom v prípade, ak to iniciuje vláda, štvrtina poslancov parlamentu alebo ombudsman pre ochranu základných práv. Ústavný súd ďalej skúma súlad medzinárodných zmlúv a vykonáva ďalšie úlohy a právomoci, ktoré mu dáva Základný zákon alebo organický zákon. V prípade zistenia nesúladu má súd možnosť zrušiť celú právnu normu alebo jej

jednotlivé ustanovenia. Podobne má takúto možnosť aj v prípade medzinárodných zmlúv. Môže však uplatniť aj zatiaľ bližšie nešpecifikované, neskôr vo forme dvojtretinového organického zákona regulované právne následky.

Na záver treba spomenúť, že osobitne v poslednej fáze prijímania nového Základného zákona pomerne veľké diskusie sprevádzali aj prijatie zmenených ustanovení o súdoch a sudcoch. Dokonca ku koncu išlo o jednu z hlavných otázok. Hoci tu treba pripomenúť, že najdiskutovanejšia otázka – či majú ísť sudcovia do dôchodku podľa tých istých pravidiel a v tom istom čase ako ostatní občania, alebo neskôr, v skutočnosti nemala ústavnoprávny alebo ľudskoprávny aspekt. Problém bol skôr v tom, že táto otázka sa začala skutočne prediskutovať v poslednej chvíli. Tento stav bývalý prezident Sólyom označil preto v jednej interview ako nečestný.<sup>18</sup> Diskutabilnejší bol však problém (aspoň v maďarskom kontexte) sudcovskej samosprávy. Nový Základný zákon síce v jednom paragrafe spomína, že orgány sudcovskej samosprávy sa podieľajú na správe súdov, ale Celoštátna justičná rada, ako hlavný orgán tejto samosprávy, ktorý doteraz hral svoju úlohu aj pri vymenovávaní sudcov, už v texte nefiguruje. To je už podstatnejšia zmena.

Sudca musí mať predpísané vzdelanie a musí dosiahnuť aspoň vek 30 rokov. Menuje ho prezident republiky. Najvyšším orgánom všeobecného súdnictva sa namiesto Najvyššieho súdu stala v duchu predvojnových tradícií Kúria, na čele ktorej stojí predseda, ktorý je spomedzi sudcov volený parlamentom a potom menovaný prezidentom na 9 rokov. Dôležité ustanovenie obsahuje ešte článok 28., ktorý hovorí, že súdy interpretujú počas svojej činnosti text právnych noriem v súlade s ich cieľom, ako aj so Základným zákonom. Počas interpretácie Základného zákona a právnych noriem treba pritom predpokladať, že tieto zodpovedajú zdravému rozumu a verejnému blahu, a slúžia morálnym a hospodárnym cieľom.

#### 5. *História a potenciálne interpretačné problémy Základného zákona*

V novom Základnom zákone je zakomponovaný ešte jeden potenciálny problém, o ktorom zatiaľ nie je možné skoro nič vedieť. Súvisí s archaizujúcou a historizujúcou tendenciou súčasnej ústavodarnej väčšiny, ktorá sa prejavila hneď vo viacerých podobách. Samotný prekvapujúci oficiálny názov novej ústavy – Základný zákon Maďarska – je toho dôkazom. Tento názov totiž zmenil doteraz oficiálnu terminológiu hneď na dvoch miestach. Krajina sa od 1. januára 2012 nebude

<sup>16</sup> Celý text stanoviska Benátskej komisie pozri: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new constitution of Hungary. [http://tasz.hu/files/imce/2011/opinion\\_on\\_hungarian\\_constitutional\\_questions\\_en.pdf](http://tasz.hu/files/imce/2011/opinion_on_hungarian_constitutional_questions_en.pdf)

<sup>17</sup> Hoci pri súčasnom stave ekonomiky to až tak dočasné byť nemusí.

<sup>18</sup> Sólyom László az új alkotmányról. 18. apríla 2011. [www.hetivalasz.hu](http://www.hetivalasz.hu)

volať Maďarskou republikou, ale Maďarskom. Ústava zase nebude ústavou, ale základným zákonom.

Zaujímavejšia a hlavne spornejšia je druhá terminologická otázka. Prečo sa parlamentná väčšina rozhodla zmeniť názov ústavy na základný zákon? Doposiaľ to vládna koalícia ešte presne nevysvetlila. Určité záchytné body poskytlo všeobecné zdôvodnenie návrhu predloženého 14. marca parlamentu a verejnosti. Tu sa v úplne prvom odseku hovorí nasledovne: „*„Boh nech žehná Maďarom.“ Asi ťažko nájsť dôstojnejší začiatok Základného zákona Maďarska, než aký poskytuje prvý riadok našej národnej hymny. Tento Základný zákon sa ako prvý jednotný, demokratický a písaný základný zákon krajiny zaraďuje do tisícročnej histórie maďarskej historickej ústavy.*“<sup>19</sup> Základný zákon je teda len súčasťou historickej ústavy, ktorá sa vyvíjala po stáročia? V zmysle tohto textu je totiž možná i takáto interpretácia.

Problematickou inak nie je až tak samotné odvolávanie sa maďarského ústavodárcu na výdobytky historickej ústavy v preambule. To sa do úvodu Základného zákona viac-menej zmestí, spolu s deklaráciou faktu, že Svätá koruna stelesňuje ústavnú a štátnu kontinuitu, resp. jednotu národa. Trochu ťažšie sa interpretuje už veta, že ústavodárca neuznáva pozastavenie platnosti historickej ústavy v dôsledku okupácie cudzími mocnosťami. Hlavne vtedy, keď sa do úvahy zoberie aj nasledujúca veta, podľa ktorej preambula alias „Národné vierovyznanie“ deklaruje aj to, že neuznáva komunistickú ústavu z roku 1949, ktorá slúžila ako základ pre tyranu a preto túto ústavu preambula vyhlasuje za neplatnú. Problematické je to hlavne preto, lebo tu sa ani slovom nespomína fakt „totálnej novelizácie“ starej ústavy z roku 1949 v roku 1989. Pritom prípravy tejto novely sa zúčastnili aj hlavní protagonisti dnešnej ústavodarnej väčšiny. Celý problém je o to bizarnejší, že záverečné ustanovenie nového Základného zákona sa v bode 2. výslovne odvolávajú na to, že Základný zákon prijíma parlament na základe písmena a) odseku 3. paragrafu 19. zákona číslo XX. z roku 1949, čiže presne tej ústavy, ktorú ústavodárca o niekoľko strán skôr označil za neplatnú a tyranskú!

Hlavný problém do budúcnosti však stále ešte nekladá tento nedostatok logiky a legislatívna nedôslednosť, ale hlavne článok R. prvej časti novej ústavy, ktorý v odseku 3. hovorí nasledovne: „*Ustanovenia Základného zákona treba interpretovať v súlade s jeho cieľmi, s Národným vierovyznaním v ňom obsiahnutom a s výdobytkami našej historickej ústavy.*“ Toto zjavne

nedomyšlené ustanovenie normatívnej časti Základného zákona môže mať v budúcnosti nedozierne následky a môže radikálne sťažiť situáciu ústavného súdu. Tu už vôbec nejde o jednoduchý „archaizujúci vrtoch“, ako sa ku koncu ústavodarného procesu raz vyjadril jeden dôležitý maďarský ústavný činiteľ, ale o niečo podstatne dôležitejšie a problematickejšie.

Tento vrtoch, spolu s prílišným ústavnoprávnym „národniarstvom“ začiatku Základného zákona, ďalej s veľkou snahou ideologizovať prístup ústavodarcu k spoločnosti a právu a nakoniec so spormi ohľadne budúcných právomocí ústavného súdu spôsobil asi väčšinu negatívnych reakcií v zahraničí. Pritom nová ústava obsahuje aj také časti, ktoré je možné nazvať novátorskými a hodnými na zamyslenie, hlavne v ekologickej oblasti. Negatívna kritika novej ústavy, ktorá má samozrejme veľa chýb sa dokonca akoby v zahraničnej tlači stala určitou módou. Tento fakt však určite nesúvisí len s nečakaným záujmom svetovej verejnosti o maďarský ústavnoprávny vývoj, ale aj s inými politickými a ekonomickými faktormi. Nemožno však poprieť ani to, že „symbolistické“ a „archaizujúce“ duševné rozpoloženie ústavodarnej väčšiny, ktoré sa v modernom svete pomerne ťažko interpretuje, tiež mohlo spôsobiť tento nezvyčajný a nie vždy úplne objektívny záujem svetových médií o malú krajinu v strednej Európe.

## Summary

The Hungarian governmental system has been *established* by the Act No XX of 1949 on the *Constitution* essentially revised during the changes in 1989. The former system of constitutional review (Constitutional Council since 1984) was replaced by the new institution of the Constitutional Court. The author deals with its activism and methods of interpretation of the so called “invisible” constitution. The main attention is paid to changes in the enshrinement of the Hungarian Constitutional Court after the elections in 2010 – especially to a new method of selection and appointment of its judges, to the restriction of competences in the area of the state budget and financing of the state. At the conclusion the author assesses this issue from the perspective of the new Basic Law of Hungary, which was adopted in April 2011.

<sup>19</sup> Magyarország Alaptörvénye. Tervezet. Általános indoklás. s. 32.