



PARLAMENTNÍ
INSTITUT

VYBRANÁ TÉMATA

14/2011

BENÁTSKÁ KOMISE STANOVISKO K NOVÉ ÚSTAVĚ MAĎARSKA

Mgr. Vladimíra Pejchalová Grünwaldová, LL.M.
Stálá zástupkyně Parlamentu České republiky
při Parlamentním shromáždění Rady Evropy

červen 2011



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

Obsah:

I. ÚVOD	3
A. SKUTKOVÝ STAV	3
B. PŘEDBĚŽNÉ POZNÁMKY	3
C. ÚČEL STANOVISKA	4
II. OBECNÉ POZNÁMKY	4
A. ÚSTAVNÍ ZÁKONY	5
B. INTERPRETAČNÍ PRAVIDLA	5
III. SPECIFICKÉ POZNÁMKY	6
A. PREAMBULE	6
B. ZÁKLAD	7
C. SVOBODA A ODPOVĚDNOST (ČLÁNKY I AŽ XXXI)	9
D. STÁT	11
IV. ZÁVĚR	13

I. ÚVOD

Monitorovací výbor Parlamentního shromáždění se na svém zasedání dne 26. března 2011 rozhodl požádat Benátskou komisi o stanovisko k nové ústavě Maďarska. Ve dnech **17. a 18. května 2011 pracovní skupina zpravodajů Benátské komise navštívila Maďarsko**, aby se setkala s představiteli státních orgánů, parlamentních politických stran, Ústavního soudu a občanské společnosti.

Toto stanovisko bylo projednáno a schváleno Benátskou komisí na jejím 87. plenárním zasedání, které proběhlo ve dnech 17. a 18. června 2011.

A. SKUTKOVÝ STAV

Dne **20. srpna 1949** Maďarsko přijalo **první psanou ústavu**. Maďarsko bylo jediným z postkomunistických států střední a východní Evropy, který po pádu komunismu nepřijal novou ústavu. Od roku 1989 do přijetí nové ústavy v roce 2011 bylo provedeno pouze několik dílčích změn ústavy.

S příchodem nové vlády v roce 2010 se jedním z bodů agendy vlády stala příprava nové ústavy. Za tímto účelem byl ustaven Národní konzultativní orgán a parlamentní ad hoc výbor pro přípravu ústavy. Ad hoc výbor pro přípravu ústavy, který byl založen v červnu 2010, zahájil činnost dne 20. července 2010 a vypracoval koncept ústavy, který se posléze stal pouze pracovním dokumentem. V mezidobí **členové parlamentu zvolení za FIDESZ/KDNP vypracovali návrh ústavy**, který byl předložen maďarskému parlamentu dne 14. března 2011. **Maďarský parlament návrh schválil** koaličními hlasy FIDESZ/KDNP **dne 18. dubna 2011** a prezident jej podepsal dne 25. dubna 2011. Nová ústava vstoupí v **účinnost dne 1. ledna 2012**.

B. PŘEDBĚŽNÉ POZNÁMKY

Benátská komise již jednou poskytla právní stanovisko maďarským orgánům v souvislosti s přípravou nové ústavy. Ve svém **stanovisku** schváleném na 86. plenárním zasedání (25.-26. března 2011) Benátská komise posuzovala **na žádost maďarských orgánů tři ústavněprávní otázky** v souvislosti s přípravou nové maďarské ústavy: 1) možnou inkorporaci ustanovení Charty základních práv Evropské unie do nové ústavy, 2) význam předběžného přezkumu jako jedné z kompetencí Ústavního soudu, 3) význam *actio popularis*¹ v řízení před Ústavním soudem. Benátská komise konstatuje, že **doporučení** obsažená **v jejím stanovisku** k těmto třem otázkám byla **zohledněna v poslední fázi přípravy nové ústavy**.

V jejím **stanovisku z března 2011** Benátská komise uvedla **několik obecných poznámek** ve vztahu k procesu přijímání nové ústavy:

- 1) kritizovala proces sepisování, projednávání a přijímání nové ústavy z důvodu **krátkých lhůt a omezené možnosti politických sil, médií a občanské společnosti diskutovat o návrhu**,

¹Žaloba ve veřejném zájmu - oprávnění podat návrh na zahájení soudního řízení v záležitosti týkající se veřejného zájmu.

- 2) **nebylo možné dosáhnout konsensu** ani mezi politickými silami ani mezi občanskou společností ohledně jak procesu, tak obsahu budoucí ústavy,
- 3) **nebyl možný opravdový dialog mezi většinou a opozicí,**
- 4) řada důležitých prvků v nové ústavě může odrážet **záměr stávající vládnoucí koalice posílit její institucionální mocenské pozice** a její politické možnosti do budoucnosti (např. časté odkazy na ústavní zákony, kontroverzní ustanovení Preambule nebo ustanovení týkající se Rady pro rozpočet, autonomních regulačních orgánů, složení Ústavního soudu, jmenování prezidenta).

Četnost změn stávající „staré“ ústavy, a to dokonce i po nedávném přijetí nové ústavy, a dále také její časté změny bezprostředně po vynesení důležitých rozhodnutí Ústavního soudu jsou důvodem pro znepokojení a mohou zkomplikovat chápání a přijetí nového ústavního pořádku veřejností.

C. ÚČEL STANOVISKA

Při hodnocení nové ústavy Benátská komise především zkoumá, zda jsou její ustanovení v souladu s Úmluvou o ochraně lidských práv, demokratickými standardy, standardy vlády práva a základními hodnotami sdílenými společně členskými státy Rady Evropy.

Analýza nové maďarské ústavy je založena na anglickém překladu poskytnutém maďarským Ministerstvem veřejné správy a spravedlnosti. Anglický překlad nemusí ve všem přesně vyjadřovat originální znění, a proto některé poznámky a opomenutí mohou být ovlivněny problémy s překladem.

Následující poznámky nepředstavují důkladnou studii celé ústavy. Jejich cílem je poskytnout důkladný pohled na určité vybrané otázky.

II. OBECNÉ POZNÁMKY

Benátská komise vítá skutečnost, že nová ústava nastoluje ústavní pořádek založený na demokracii, vládě práva a ochraně lidských práv. Jako **zdroj inspirace** byly použity **ústavy Finska, Polska, Švýcarska a Rakouska**.

Zvláštní charakteristikou nové maďarské ústavy je, že obsahuje řadu specifických variant záruk, které se částečně nacházejí v některých evropských ústavách. **Většina těchto záruk je spojována s národními tradicemi a identitou**. Ačkoliv některé z těchto zvláštních záruk mohou být shledány jako součást národní ústavní autonomie, jiné musí být analyzovány ve světle evropských standardů, především z hlediska judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

Přijetí nové ústavy v dubnu 2011 se zdá být, a potvrzuje to i text samotné ústavy, pouze **začátkem delšího procesu zakládání nového komplexního a koherentního ústavního pořádku**. Bude nezbytné pozměnit řadu stávajících právních předpisů nebo přijmout nové a změnit institucionální uspořádání. Tyto procesy by měly být založeny na co nejširším konsensu v rámci maďarské společnosti.

A. ÚSTAVNÍ ZÁKONY

Ústavní zákony („cardinal laws“) definuje článek T(4) ústavy jako „zákony parlamentu, jejichž přijetí a změna vyžaduje dvoutřetinovou většinu hlasů členů parlamentu“.

Nová ústava **nadměrně používá odkazů** (více než 50) **na ústavní zákony pro podrobnější právní úpravu** nejdůležitějších společenských uspořádání. Ústavní zákony mají upravovat např. otázky související s rodinnou politikou, veřejnými financemi, obrannými složkami, policií a národní bezpečností, právy národnostních menšin nebo penzijním systémem. Benátská komise se domnívá, že **přílišné odkazování na ústavní zákony je problematické** jak ve vztahu k ústavě, tak k obecným zákonům.

Pro přijetí nebo změnu ústavních zákonů je třeba kvalifikované většiny dvou třetin přítomných členů parlamentu tak, aby nedocházelo k jejich častým změnám. Ústavní zákony nejsou specifikem maďarského ústavního systému, jelikož ústavy řady jiných států rovněž odkazují na ústavní zákony pro právní úpravu určitých otázek. Benátské komise se domnívá, že parlamenty by měly být schopny jednat flexibilně tak, aby mohly reagovat na nové podmínky a nové společenské výzvy. **Funkčnost demokratického systému** spočívá v jeho stálé **schopnosti změny. Prostá většina by měla být proto preferována před kvalifikovanou většinou.** Zákonodárce by měl mít možnost měnit důležité aspekty legislativy přijaté prostou většinou. **Pokud ústavní zákony neupravují pouze základní principy, ale také velmi specifické a detailní otázky, demokracie se nachází v ohrožení.**

Počet otázek upravených ústavními zákony je příliš vysoký. S ohledem na extenzivní používání ústavních zákonů je důležité zřetelně odlišovat tyto zákony od jiných zákonů a od ústavy samotné. Nová maďarská ústava takto odlišuje v jednom ohledu: změna ústavních zákonů vyžadují dvoutřetinovou většinu přítomných členů parlamentu, zatímco změna ústavy vyžaduje dvoutřetinovou většinu všech členů parlamentu. Benátská komise připomíná, co již uvedla ve svém dřívějším stanovisku k maďarské ústavě, že „je pravidlem, že **ústavy obsahují ustanovení upravující nejdůležitější otázky pro fungování státu a ochranu základních práv jednotlivce.** Proto je nezbytné, aby nejdůležitější záruky byly obsaženy v textu ústavy a nebyly ponechány právním předpisům nižší právní síly.“ V dřívějším stanovisku byly maďarské orgány vyzvány, aby při příležitosti predefinování úlohy a kompetencí Ústavního soudu ozřejmily postavení ústavních zákonů v rámci ústavní jurisdikce. Článek 24 nové ústavy, který upravuje kompetence Ústavního soudu, zřetelně **nerozlišuje mezi ústavními a jinými zákony.**

V určitých otázkách by měla být nová ústava **více specifická**, např. v otázce soudnictví. Na druhou stranu nová ústava **upravuje otázky, které by měly nebo mohly být upraveny obecnými právními předpisy** (např. otázky týkající se rodiny, daní nebo sociální oblasti).

B. INTERPRETAČNÍ PRAVIDLA

Řada ustanovení ústavy, která jsou relevantní pro interpretaci ústavy, vykazuje určitý nedostatek jasnosti a konzistence. Dalším faktorem, který vkládá nejistotu do ústavní interpretace, je používání **nedostatečně jasných konceptů nebo pojmů jako odkazů pro budoucí interpretaci ústavy.**

Např. koncept „**historické ústavy**“, který se objevuje jak v Preambuli, tak v čl. R (vztahující se výslovně k interpretaci ústavy) vnáší do interpretace ústavy určitou vágnost. Neexistuje jasná definice „**úspěchů historické ústavy**“.

Ani čl. R ani čl. 28 nové ústavy, který upravuje interpretační povinnosti soudů, **nezmiňuje mezinárodněprávní závazky Maďarska**. Ani kapitola „svoboda a odpovědnost“ **neobsahuje zmínku o mezinárodních smlouvách na ochranu lidských práv**. K zajištění dodržování mezinárodních smluv na ochranu lidských práv je třeba, aby soudy a orgány státní správy měly povinnost interpretovat ustanovení ústavy o základních právech a svobodách ve světle mezinárodních smluv na ochranu lidských práv. Je proto obzvláště důležité **odvozovat** tuto povinnost z **čl. Q (2)**, podle kterého „Maďarsko zajistí shodu mezi mezinárodním právem a maďarským právem tak, aby dostalo svým závazkům vyplývajícím z mezinárodního práva.“

III. SPECIFICKÉ POZNÁMKY

A. PREAMBULE

Benátská komise připomíná, že preambule mají především politický význam a jsou vyjádřením politických deklarácí o významu ústavy, jejích principů, hodnot a záruk pro dotčený stát a jeho populaci. Za absence evropských standardů v této oblasti text Preambule závisí na vůli ústavodárného orgánu.

Preambule nové ústavy obsahuje **řadu odkazů na národ, historii a kulturu**, jako jsou např. král svatý Štěpán, křesťanská tradice nebo maďarská kultura a jazyk. Věta zásadního významu obsažená v Preambuli: „ceníme si různých náboženských tradic naší země“ by měla být zohledněna při budoucí aplikaci a interpretaci ústavy.

Bez ohledu na větu „věříme, že naše národní kultura bohatě přispívá různorodosti evropské jednoty, a respektujeme svobodu a kulturu jiných národů a budeme usilovat o spolupráci se všemi národy světa“ Preambule obsahuje **řadu prohlášení a pojmů**, které mohou být **znepokojivé**. Tato prohlášení a pojmy jsou o to více problematické s ohledem na **čl. R §3** ústavy, který stanoví, že **Preambule má hlavní vliv na interpretaci celé ústavy**. Ačkoliv jsou preambule obvykle pojímány jako jeden z několika způsobů interpretace ústavy, **odkaz v čl. R §3 na Preambuli může vést k problémům**, jelikož **text Preambule není dostatečně přesný**, přičemž přesnost je pro právní text nezbytná, a obsahuje řadu potenciálně **kontroverzních prohlášení**. **Odkaz na „historickou ústavu“** může rovněž vzbuzovat obavy, jelikož v Maďarsku neexistuje shodné chápání pojmu „historická ústava“.

Mohou vzniknout problémy právní povahy. Například pokud ustanovení obsažené ve „staré“ ústavě z roku 1949, které zní: „**neuznáváme komunistickou ústavu z roku 1949, jelikož byla základem tyranské nadvlády; a tudíž ji prohlašujeme za neplatnou**“, je chápáno přísně technicky. Pokud toto prohlášení má mít právní důsledky, může být pouze vykládáno tak, že vede **k neplatnosti ústavy ex tunc** (neplatnosti od počátku, pozn.). Jinak by stačila deklarace, že bývalá ústava byla prohlášena za neplatnou. **Neplatnost ex tunc bývalé ústavy** by mohla vést k tomu, že **veškeré státní akty** (tj. včetně právních předpisů, pozn.) **přijaté na základě bývalé ústavy by ztratily jejich právní základ a byly by neplatné**. Toto prohlášení by mohlo být také argumentem pro ignoranci bohaté judikatury maďarského Ústavního soudu. Dokonce ústavní instituce jako parlament by ztratily jejich legitimitu a

musely být považovány za právně neexistující. Vznikl by tak **právní paradox**, jelikož nelegitimní nebo dokonce neexistující parlament nemůže přijmout novou ústavu.

Shora uvedené prohlášení může být považováno také za **politické vyjádření**, které neznámá, že všechny akty a právní předpisy založené na bývalé ústavě jsou neplatné. Spíše toto vyjádření může být vnímáno, že vytváří jasnou hranici mezi stávajícím demokratickým systémem a bývalým komunistickým režimem. Ústava z roku 1949 byla legitimizována rozhodnutím parlamentu a změnami přijatými od roku 1989, jak vyplývá z textu preambule: „Datujeme obnovení práva na sebeurčení naší země, které bylo ztraceno 19. března 1944, od 2. května 1990, kdy byl poprvé ustaven svobodně volený zastupitelský orgán. Tento den budeme považovat za začátek nové demokracie a ústavního pořádku naší země.“ Navíc, nová ústava v jejích **závěrečných ustanoveních odkazuje na ustanovení stávající ústavy jako právního základu pro přijetí ústavy**.

Podle vyjádření maďarských orgánů by deklarace o neplatnosti ústavy z roku 1949 měla být vnímána jako **politické prohlášení**.

Zvláště důležité je, aby tvůrce ústavy bral **ohled na zásady přátelských susedských vztahů**, a aby **upustil od formulací, které mohou vyvolat nelibost u susedních států**. V tomto ohledu se zdá, že Preambule rozlišuje mezi maďarským národem a jinými národnostmi žijícími v Maďarsku. Na druhou stranu, maďarský národ zahrnuje také Maďary žijící v jiných státech. Takto **široce vnímaný maďarský národ může komplikovat mezistátní vztahy** a vytvářet napětí mezi etniky.

Preambule rovněž konstatuje, že: „národnosti žijící s námi jsou součástí politické komunity a jsou základním článkem státu“. Ačkoliv toto prohlášení může být vnímáno jako úsilí směrem k inkluzivnosti, což činí rozlišení „národ/národnosti“, problematickým je možnost jeho vnímání jako diskriminačního zacházení. Je nutno poznamenat, že **Preambule byla sepsána v duchu „my příslušníci maďarského národa“**, což naznačuje, že příslušníci „jiných národů žijící s námi“ nejsou součástí lidu, který se podílel na vzniku této ústavy. Ústava by měla být vnímána jako výsledek demokraticky vyjádřené vůle všech občanů státu a nikoliv pouze její dominantní etnické skupiny. Ústava by proto měla znít jinak, např. „My, občané Maďarska...“.

B. ZÁKLAD

Článek D

Benátská komise se domnívá, že ustanovení čl. D, které zní: „**Maďarsko nese odpovědnost za osud Maďarů žijících mimo jeho hranice**“, se dotýká velmi delikátního problému suverenity států a vzhledem k jeho širokému a nepřesnému znění může být důvodem ke znepokojení. Benátská komise shledává nešťastným výraz „**odpovědnost**“, který může být interpretován jako zmocnění maďarských orgánů k vyvíjení činnosti v zahraničí (např. podpora „zakládání samospráv jejich komunit“ nebo „prosazování jejich individuálních a kolektivních práv“) ve prospěch osob maďarského původu, které jsou občany jiných států, a tudíž může vést ke **střetu kompetencí mezi maďarskými orgány a orgány dotčeného státu**.

Opatření státu ve vztahu k jeho národnostním příslušníkům žijícím v zahraničí jsou legitimní pouze pokud jsou respektovány:

- 1) zásada územní svrchovanosti států,
- 2) zásada *pacta sunt servanda* („smluvní závazky musí být dodržovány“),
- 3) přátelské vztahy mezi státy,
- 4) lidská práva a základní svobody, zejména zákaz diskriminace.

Co se týče otázky „kolektivních práv“ **maďarským orgánům nepřísluší rozhodovat o tom, zda Maďaři žijící v jiných státech mají požívat kolektivních práv nebo mají zakládat vlastní samosprávy.**

Článek H

Tento článek, který upravuje ochranu maďarského jazyka jako oficiálního jazyka země, **neobsahuje ústavní garanci na ochranu jazyků národnostních menšin.** Článek XXIX zaručuje právo na používání těchto jazyků maďarskými „státními příslušníky“. Benátská komise si tento článek vykládá tak, že zároveň stanoví povinnost státu chránit tyto jazyky a podporovat jejich zachování a rozvoj.

Článek L

Tento článek obsahuje **ústavní záruku na ochranu institutu manželství**, který je definován jako „unie muže a ženy založená dobrovolným rozhodnutím“, a rodiny „jako základu pro přežití národa“. Definice manželství byla kritizována, jelikož může být interpretována tak, že je **vyloučena unie osob stejného pohlaví.**

Benátská komise v této souvislosti připomíná rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Schalk v. Rakousko* (ze dne 24.6.2010), který stanoví, že „ačkoliv institut manželství prošel od přijetí Úmluvy o ochraně lidských práv velkými sociálními změnami, Soud konstatuje, že neexistuje v Evropě shoda ohledně manželství osob stejného pohlaví. V současné době pouze 6 ze 47 smluvních států Úmluvy připouští manželství osob stejného pohlaví“.

S ohledem na absenci evropských standardů v této oblasti a na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva Benátská komise konstatuje, že náleží maďarskému státu a jeho zákonodárci, aby definoval pojem manželství. Benátská komise dále konstatuje, že z ničeho **nevyplývá, že by maďarský stát zakazoval manželské svazky mezi osobami stejného pohlaví, ačkoliv tyto nejsou upraveny v rámci institutu manželství.** Registrovaná partnerství osob stejného pohlaví požívají v Maďarsku právní ochrany od roku 2009.

Článek N

Podle čl. N §3 Ústavní soud má povinnost respektovat „zásadu vyrovnaného, transparentního a udržitelného rozpočtu“. Benátská komise se domnívá, že finanční důvody by v žádném případě neměly bránit Ústavnímu soudu ve výkonu jeho povinnosti přezkumu úkonů státu a prohlašovat je za neplatné.

Článek O

Ustanovení tohoto článku ukládající **každému povinnost, aby „přispíval na plnění povinností státu a komunity podle jeho nejlepších schopností a možností“** vykazuje nedostatek jasnosti, je příliš **vágní** a jeho plnění může být obtížné. Zejména není zřejmé jakým způsobem má každý přispívat, co lze chápat pod pojmem „každý“ nebo zda tuto povinnost lze vztáhnout také na osoby, které nejsou maďarskými občany.

Článek T

Hierarchické vztahy mezi legislativními akty jsou poměrně komplikované vzhledem k ustanovením o „**zvláštních právních nařízeních**“ zmocňujícím Národní radu obrany, prezidenta a vládu ke „zrušení aplikovatelnosti zvláštních zákonů a odchýlení se od zákonných ustanovení“. Tato **pravomoc není omezena požadavkem proporcionality** a měla by být upravena relevantními ústavními zákony.

C. SVOBODA A ODPOVĚDNOST (ČLÁNKY I AŽ XXXI)

a) OBECNÉ POZNÁMKY

Kapitola s názvem „Svoboda a odpovědnost“ upravuje základní lidská práva a byla vytvořena po vzoru Charty základních práv Evropské unie.

Některé části ústavy kladou důraz na **povinnosti a odpovědnosti občanů**, což naznačuje na přechod od zdůrazňování povinností státu vůči jednotlivým občanům ke zdůrazňování povinností občanů vůči komunitě. Vzhledem k vágnosti příslušných ustanovení by bylo vhodné, aby **povinnosti** (a jejich právní následky) byly **specifikovány** (např. v čl. O nebo čl. P).

Tato kapitola také obsahuje řadu ustanovení různé právní povahy – upravujících základní práva a zásady, sociální práva a odpovědnosti jednotlivců. **Základní práva nejsou omezena na jednotlivce, ale vztahují se také na komunity a na „subjekty vzniklé na základě zákona“**. Benátská komise se domnívá, že ústavy by měly **zřetelně a systematicky rozlišovat mezi zásadami, právními zárukami, svobodami a povinnostmi**.

Nová maďarská ústava u **definice** výrazu „**pravidla upravující základní práva a povinnosti**“ odkazuje na „**zvláštní zákony**“. Ústava **nespecifikuje výraz „zvláštní zákony“** ani neupřesňuje jejich rozsah. Existuje proto riziko, že ty články ústavy, které upravují základní práva a povinnosti mohou být rozmělněny zvláštními zákony. Maďarské orgány by proto měly zajistit, aby při přijímání nebo změně relevantních zvláštních zákonů nebyly narušeny záruky ochrany základních práv v souladu s mezinárodními standardy. Je rovněž nezbytné zajistit **jednoznačnost ustanovení omezujících základní práva**.

b) SPECIFICKÉ POZNÁMKY

Článek II

Článek II stanoví, že **lidský život je chráněn od početí**. Toto ustanovení **může být** za určitých podmínek **v konfliktu s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv** (právem na ochranu soukromého a rodinného života), jelikož legislativa upravující umělé přerušování těhotenství se dotýká soukromého života dotčené ženy. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva právní předpisy o umělém přerušování těhotenství musí být posuzovány také z hlediska pozitivních povinností státu chránit fyzickou integritu těhotných žen. Ohledně práva na život zaručeného v čl. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv je Evropský soud pro lidská práva toho názoru, že za absence společných standardů v této oblasti, rozhodnutí o tom, kdy z právního hlediska stanovit okamžik vzniku práva na život, by měly učinit státy. Toto však neznamená, že je uznáno absolutní právo embrya na život. Pokud by se čl. 2 vztahoval také na embryo (tj. přiznával by právo na život embryu), potom by umělé

přerušeni těhotenství muselo být zakázané i v případech, kdy by pokračování těhotenství vážně ohrožovalo zdraví těhotné ženy. To by znamenalo, že život embrya má větší hodnotu než život těhotné ženy. **Článek II nemůže být vykládán v tom smyslu, že život nenarozeného dítěte má větší hodnotu než život matky** a neznámá, že Maďarsko má povinnost trestat umělé přerušeni těhotenství.

V současné době **není jasné, jak maďarský zákonodárce bude upravovat umělé přerušeni těhotenství do budoucna**. Byly vyjádřeny obavy, že toto ustanovení může být použito jako důvod pro přijetí právních nebo administrativních opatření omezujících nebo dokonce zakazujících umělé přerušeni těhotenství.

Článek II ani jiné ustanovení **výslovně nezmiňuje úplné zrušení trestu smrti**.

Článek IV

Toto ustanovení **nepřipouští u doživotních trestů za úmyslné a násilné trestné činy podmíněné propuštění**, a tudíž **nesplňuje evropské standardy na ochranu lidských práv**.

Článek VII

Toto ustanovení zaručuje právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání. Benátská komise konstatuje, že toto ustanovení je **v souladu s čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv**.

Článek IX-X

Benátská komise shledává problematikým, že **svoboda tisku a svoboda vědy, umění a vzdělávání nejsou uvedeny mezi právy jednotlivce**, které mohou být vynucovány soudními orgány, **ale mezi povinnostmi státu**.

Článek XV

Toto ustanovení zaručuje všem osobám rovné zacházení před zákonem. Neobsahuje však **žádnou zmínku o zákazu diskriminace z důvodu sexuální orientace**. Lze se proto domnívat, že diskriminace z tohoto důvodu není postižitelná. Benátská komise však předpokládá, že maďarský Ústavní soud bude interpretovat toto ustanovení tak, že zakazuje rovněž diskriminaci na základě sexuální orientace.

V této souvislosti je nutné poznamenat, že maďarský zákon CXXV z roku 2003 o rovném zacházení a podpoře rovných příležitostí zakazuje diskriminaci na základě sexuální orientace a sexuální identity v oblastech zaměstnanosti, vzdělání, bydlení, zdraví a přístupu ke zboží a službám.

Článek XXIX

Stávající ústava ukládá státu povinnost chránit kulturu národnostních a etnických menšin, užívání jejich jazyka, vzdělávání v jejich jazyce a používání jmen v jejich jazyce. Nová ústava **v oblasti ochrany národnostních menšin však pouze zmiňuje „respektování“ práv občanů náležejících k národnostním menšinám aniž by stanovila pozitivní povinnosti státu**. Je však pravda, že **Preambule stanoví širší závazek státu chránit národnostní menšiny**. Benátská komise vyzývá maďarské orgány, aby nedošlo k tomu, že v praxi bude úroveň ochrany menšin obsažená ve stávající ústavě snižována.

Článek XXXI

Tento článek upravuje povinnost každého dospělého muže maďarské státní příslušnosti žijícího v Maďarsku, vykonat vojenskou službu, a dále právo osob, kterým ve vojenské službě brání jejich svědomí, vykonat civilní službu. Každému maďarskému občanovi žijícímu v Maďarsku navíc může být nařízena práce pro účely národní obrany během národní krize. Tento požadavek je v souladu s evropskými lidskoprávními standardy.

Výjimka pro osoby, kterým brání ve výkonu vojenské služby svědomí, může vyvolat specifické problémy. **Civilní služba by měla být vykonávána mimo armádu** tak, aby nedocházelo k porušení čl. 9 (právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání) Úmluvy o ochraně lidských práv.

D. STÁT

Nová ústava **zachovává stávající parlamentní systém**. Ačkoliv se **mění název státu** – z Maďarské republiky na Maďarsko – **maďarská stávající forma vlády** (republika založená na principech demokracie, vlády práva a oddělení mocí) je **zachována**. Důvody pro znepokojení je **oslabení pravomocí parlamentní většiny a postavení Ústavního soudu**.

Článek 23 (autonomní regulační orgány)

Článek 23 ústavy umožňuje Parlamentu zakládat autonomní regulační orgány na základě ústavního zákona. Podle maďarských orgánů toto ustanovení bylo přijato především proto, aby mohly být zakládány autonomní orgány v souladu s požadavky legislativy Evropské unie. Lze spatřovat riziko v tom, že **institut autonomního regulačního orgánu** by mohl být použit jako **nástroj pro omezení pravomocí parlamentu**.

Článek 24 (Ústavní soud)

Článek 24 **blíže neupravuje mandát, organizaci a fungování Ústavního soudu** a rozsah jeho kompetencí a procedurální otázky ponechává na ústavních zákonech.

Nová ústava zvyšuje počet členů Ústavního soudu z 11 na 15 a prodlužuje jejich funkční období z devíti na dvanáct let. Volbu prezidenta Ústavního soudu přenáší z Ústavního soudu na parlament a prodlužuje jeho mandát na délku mandátu ústavního soudce (15 let). Volba prezidenta Ústavního soudu ústavními soudci z jejich vlastních řad je obecně spatřována jako silnější pojistka nezávislosti Ústavního soudu.

Z pohledu Benátské komise **změny ve složení a způsobu volby členů Ústavního soudu musí být posuzovány také ve spojení s kompetencemi tohoto soudu**. Řada ustanovení nové ústavy může **narušit autoritu Ústavního soudu** jako garanta ústavnosti.

Ústava stanoví zvláštní kritéria pro správu státního rozpočtu a přísná omezení pro státní dluh. **Namísto, aby ústava svěřila Ústavnímu soudu plnou kontrolu nad ústavností legislativy o rozpočtu a daních, svěřuje zvláštní pravomoci v této oblasti nové Radě pro rozpočet**. Doporučuje se, aby ústavní zákony upravující kompetence, organizaci a fungování Ústavního soudu tuto oblast více upřesnily.

Článek 25 až 28

Nová ústava stanoví pouze **velmi obecný rámec pro fungování soudnictví** v Maďarsku. Právní úpravu organizace a správy soudů a postavení a odměňování soudců ponechává na

ústavních zákonech. **Chybí ustanovení o tom, že soudy tvoří oddělenou složku státní moci, a že mají být nezávislé.** Benátská komise doporučuje, aby v relevantních ústavních zákonech byl výslovně **zmíněn princip nezávislosti soudní moci a konkrétní záruky pro autonomní správu soudnictví.**

Během návštěvy v Maďarsku v květnu 2011 byla Benátská komise informována o tom, že se připravuje rozsáhlá reforma soudnictví.

Ustanovení upravující systém soudů je velmi obecné povahy. Článek 25 odst. 4 pouze stanoví, že „soudnictví bude organizované na mnohostupňové úrovni“, a že podrobnější úprava bude obsažena v ústavních zákonech. **Problematický výraz je „organizace na mnohostupňové úrovni“,** jehož význam je nejasný. **Dále není zřejmé, zda všechny stávající soudy budou zachovány a jak budoucí struktura ovlivní postavení soudců.**

Nová ústava **neobsahuje odkaz na Národní soudcovskou radu,** orgán, kterému je stávající ústavou svěřena správa soudů. Není tedy zřejmé, zda tento orgán bude nadále existovat, jak bude zajištěn odpovídající management soudů do doby, než bude dokončena reforma justice, nebo jaký mechanismus přinese reforma.

Podle čl. 25 (1) nové ústavy je nejvyšším soudním orgánem „Curia“ (maďarský historický název pro Nejvyšší soud). Není jasné, zda v důsledku změny názvu nejvyššího soudního orgánu bude vyměněn jeho předseda.

Článek 26 odst. 2 stanoví, že obecný věk odchodu do důchodu bude aplikovatelný také na soudce. Důsledkem toho bude povinný **odchod do důchodu přibližně 300 nejzkušenějších soudců** v období jednoho roku. Toto může **ohrozit operativní kapacitu soudů a ovlivnit kontinuitu a právní jistotu.**

Podle čl. 27 odst. 3 v případech stanovených zákonem mohou **kompetence samosoudců vykonávat soudní tajemníci.** Toto ustanovení je nepřesné a vytváří prostor pro pochybnosti. Může být soudní tajemník, který není soudcem, vystupovat jako soudce? Pokud ano, toto ustanovení je **pochybné z hlediska jeho souladu s evropskými standardy** vztahujícími se k postavení soudců.

Článek 29 (státní zástupci)

Ohledně právního postavení státních zástupců je ústava velmi lakonická. Pouze upravuje jejich jmenování a volbu nejvyššího státního zástupce. Co se týče podrobnější právní úpravy organizace a fungování odkazuje na budoucí ústavní zákony.

Článek 30 (Komisař pro lidská práva)

Komisař pro lidská práva nahradí čtyři parlamentní ombudsmany a jeho obecnou odpovědností bude „chránit lidská práva“. Komisaře pro osobní údaje a svobodu informací nahradí nezávislý orgán, který bude dohlížet na „výkon práva na ochranu osobních údajů a na přístup k údajům veřejného zájmu“. Ústava však **neobsahuje informace o budoucích kompetencích a fungování nového orgánu na ochranu údajů** a neodkazuje ani na obecnou legislativu.

Články 31-35 (místní správa)

Ústava výslovně **nezmiňuje princip místní samosprávy.**

Měly by být jasně **odlišeny kompetence orgánů místní správy a kompetence delegované vládou na jedné straně a kontrola legality aktivit orgánů místní správy a dohled nad rychlostí rozhodování na straně druhé.**

Články 36 až 45 (veřejné finance)

Kompetence Ústavního soudu

Ústava ukládá udržovat státní deficit pod 50% hranicí HDP, což se zdá být legitimním cílem. Toto ustanovení nelze kritizovat (s ohledem na mezinárodní a evropské standardy demokracie, lidských práv a vlády práva) za podmínky, že zákony upravující rozpočet (zvýšení daní nebo snížení státních výdajů) jsou s těmito standardy v souladu.

Vážné obavy vzbuzuje **čl. 37 odst. 4** ústavy, který **nesankcionuje porušování ústavy** s tím, že **přezkumná pravomoc Ústavního soudu je omezena** pouze na výslovně uvedené oblasti.

Ve svém stanovisku z března 2011 Benátská komise již vyjádřila politování nad tímto vážným omezením kompetencí Ústavního soudu. Toto omezení budí dojem, že povinnost udržovat národní rozpočet na 50% HDP může být považována za tak důležitý cíl, že by jej bylo možné dosáhnout dokonce i protiústavními zákony.

Rada pro rozpočet

Založení Rady pro rozpočet, a její kompetence, má podstatný vliv na přijímání státního rozpočtu a související pravomoci parlamentu, jelikož hlasování o rozpočtu je jedním z hlavních nástrojů parlamentní většiny pro prosazení jejího politického programu. Ústava přiznává „neparlamentní“ Radě pro rozpočet právo veta nad rozhodnutím parlamentu do budoucna - **rozhodnutí parlamentu bude záviset na souhlasu orgánu s omezenou demokratickou legitimitou** (žádný ze členů Rady není volen přímo). Tato skutečnost je velmi problematická a může mít **negativní vliv na demokratickou legitimitu rozhodnutí o rozpočtu.**

Úrovně právní úpravy

Benátská komise se domnívá, že je v rozporu s pravidlem většiny (které se obvykle v demokracii aplikuje), že **sociální, fiskální a finanční politiky** jedné politické většiny v určitém časovém období jsou **zakonzervovány prostřednictvím dvoutřetinové většiny** stanovené ústavou nebo ústavními zákony.

Závěrečná ustanovení

Odkaz na ústavu z roku 1949 v druhém odstavci závěrečných ustanovení se zdá být v rozporu s konstatováním v Preambuli, že maďarská ústava z roku 1949 je prohlášena za neplatnou.

IV. ZÁVĚR

1. Stávající parlamentní systém a forma vlády (republika) jsou zachovány.
2. Doporučení Benátské komise z března 2011 byla zohledněna v posledních fázích přípravy a přijetí ústavy.

3. Proces tvorby ústavy, včetně návrhu textu ústavy a jeho konečné přijetí, byl ovlivněn nedostatkem transparentnosti, nedostatkem dialogu mezi většinou a opozicí, nedostatkem příležitostí pro veřejnou debatu a krátkým časovým úsekem.
4. Velmi mnoho otázek je podrobněji upraveno v ústavních zákonech vyžadujících dvoutřetinovou většinu. Jedná se také o otázky, o kterých je obvykle rozhodováno prostou většinou. Vzhledem k tomu, že není pravděpodobné, že budoucí vlády budou mít dvoutřetinovou většinu, nebudou schopny přijímat změny zákonů přijatých stávajícím parlamentem. Ústavní zákony by neměly být použity k zakonzervování kulturních, náboženských, socioekonomických a finančních politik dvoutřetinovou většinou.
5. Z hlediska možného dopadu na demokratické zásady vlády práva a oddělení státních mocí jsou problematickými zejména: a) omezení pravomocí Ústavního soudu v daňových a rozpočtových otázkách, b) významné postavení Rady pro rozpočet při přijímání státního rozpočtu, c) proces zakládání autonomních regulačních orgánů.
6. Poměrně obecně je v ústavě upraveno soudnictví a další klíčové sektory. Obecný ústavní rámec může mít dopady na jejich kvalitu a na úroveň záruk a ochrany standardů aplikovatelných pro klíčové sektory.
7. V oblasti základních práv je problematickým ustanovení o doživotním trestu odnětí svobody bez možnosti podmíněného propuštění, a to z hlediska slučitelnosti s mezinárodními normami a judikaturou, kterými je Maďarsko vázáno.
8. Z hlediska ústavní ochrany základních práv by měla ústava upřesnit jejich obsah a více garantovat jejich ochranu.
9. Maďarské orgány by měly objasnit význam Preambule pro interpretaci ústavy, a dále některé její potenciálně problematické pasáže a termíny, včetně ustanovení o ochraně práv Maďarů v zahraničí, která mohou být zdrojem znepokojení v rámci vztahů mezi státy.