

## MAĎARSKÝ ÚSTAVNÝ SÚD A JEHO METAMORFÓZY PO ROKU 1989

Ivan Halász\*

**Abstrakt:** Štúdia sa venuje vývoju štruktúry a judikatúry maďarského ústavného súdu v období od demokratickej tranzície až po súčasnosť. Jej prvá časť sa sústreďuje na prezentáciu modelu nominácie a výberu sudcov ústavného súdu v Maďarsku. Nasledujúca časť článku sa zaoberá aktuálnymi teoretickými a praktickými dilemami maďarského ústavného súdu, a to konkrétne vzťahu medzi normami medzinárodného, supranacionálneho a národného práva v novej judikatúre, potom problematikou výdobytkov historickej ústavy a miestom starších rozhodnutí ústavného súdu v súčasnom právnom poriadku v Maďarsku.

**Kľúčové slová:** Maďarsko, medzinárodné a európske právo, historická ústava, ústava, ústavný súd, tranzícia

### ÚVOD

Maďarský ústavný súd vznikol v roku 1989 ako dôsledok radikálnych spoločenských zmien, ktoré maďarská odborná literatúra nazýva zmenou systému alebo demokratickou tranzíciou. O vytvorení tejto inštitúcie, ktorá mala vo svojich prvopočiatoch garantovať pokojný prechod od systému jednej štátostrany k pluralitnej demokracii, respektíve od centrálne riadenej ekonomiky k trhovému hospodárstvu založenom predovšetkým na súkromnom vlastníctve, rozhodol ešte posledný komunistický parlament. Vznik tejto inštitúcie a hlavne jeho zloženie však bol v podstate vyjednaný počas rokovania za okrúhlym stolom, hoci o tom riešení niekoľko mesiacov predtým už uvažovali aj v rámci oficiálnych štruktúr.<sup>1</sup>

### 1. DEMOKRATICKÁ TRANZÍCIA A PRVÉ DVE DESAŤROČIA ČINNOSTI ÚSTAVNÉHO SÚDU

Prví sudcovia ústavného súdu boli parlamentom zvolení ešte pred prvými slobodnými voľbami, ktoré sa v Maďarsku konali v máji 1990. Dvaja z nich boli kandidáti demokratickej opozície, dvaja štátostrany a jeden kandidát bol konsenzuálny. Inak vo všetkých prípadoch išlo o prestížnych odborníkov. Zbytok zboru potom zvolil už nový – úplne legitímny – parlament.<sup>2</sup>

\* Prof. Ivan Halász, Ph.D., Ústav právnej vedy Spoločenskovedného výskumného centra Maďarské akadémie vied a Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. E-mail: halasz.ivan@tk.mta.hu. Príspevok vznikol s podporou na dlhodobý koncepčný rozvoj výskumné organizácie Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122.

<sup>1</sup> O maďarskom graduálnom prechode z diktatúry do demokracie a hlavne o ústavnoprávnych aspektoch tohto procesu pozri podrobnejšie KUKORELLI, István. *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek*. Budapest: Korona Kiadó, 1995, s. 11–31.

<sup>2</sup> TÉGLÁSI, András. *Az Alkotmánybírószág*. In: András, Patyi – András, Téglási. *Államtan és a magyar állam szervezete*. Szerk. Budapest: NKTK, 2013, s. 115.

Maďarský ústavný súd si počas tranzície a potom aj v prvých rokoch demokratického zriadenia získal veľkú prestíž a uznanie. Tento fakt mal viacero objektívnych a subjektívnych príčin. Netreba zabudnúť, že v prvých rokoch prechodu musel „doťahovať“ mnoho nejasností, na ktoré tranzičný ústavodarca nedal jednoznačnú odpoveď, ak vôbec nejakú dal.<sup>3</sup>

Sudcovia prvého zloženia si asi aj preto vytvorili ambicióznou, hoci i mnohokrát kritizovanú koncepciu „neviditeľnej ústavy“, predstavujúcu vlastne súhrn tradičných konštitučných hodnôt a princípov typických pre modernú ústavnosť západného demokratického sveta. Táto koncepcia umožnila vznik alebo aspoň uľahčila existenciu toho ústavnoprávneho aktivizmu, ktorý charakterizoval prvé desaťročie ústavného súdu. Išlo o obdobie, keď tomuto zboru predsedal profesor László Sólyom, neskorší prezident republiky.

Netreba zabudnúť ani na to, že počas tranzície sem všetky zúčastnené strany a partneri delegovali, respektíve kandidovali veľmi dobrých odborníkov, ktorí sa potom snažili čo najpochvejšie sa zhostiť svojej novej úlohy ochrancov ústavnosti a zákonnosti v búrlivom období radikálnych zmien ekonomiky aj spoločnosti.

Druhé desaťročie ústavného súdu bolo už pokojnejšie a hlavne podstatne menej aktivistické.<sup>4</sup> Postupne sa ustálila aj politická prax doplňovania ústavného súdu novými odborníkmi, ktorí nastupovali na uvoľnené miesta na ústavnom súde. Tu treba pripomenúť, že maďarský ústavný súd bol od svojich prvopočiatkov prevažne profesorsko-vedeckým zborom. Tento trend sa zmenil len po roku 2010.<sup>5</sup> A to napriek tomu, že všetkých ústavných sudcov volil dvojtretinovou väčšinou všetkých poslancov jednokomorový zákonodarný zbor a to bez súčinnosti ostatných ústavných orgánov. K zaujatiu postu ústavného súdu nebolo potrebné ani formálne vymenovanie zo strany prezidenta.

Kandidátov vždy navrhoval poslancom osobitný výbor parlamentu, v ktorom boli vládne a opozičné frakcie zastúpené paritne. To znamená, že sa vždy museli dohodnúť na takom kandidátovi, ktorý vyhovoval obom stranám. Nakoľko však toto nebolo vždy možné, postupne sa vytvorila napísaná prax, že v prípade nedostatku konsenzuálnych kandidátov sa čakalo, kým sa uvoľnia aspoň dva sudcovské miesta a potom sa strany dohodli na vzájomnej podpore pre svojich kandidátov. V prípade dvoch sudcov sa totiž bolo možné podstatne ľahšie dojednať.

Toto vyčkávanie však znamenalo aj to, že niekedy jeden alebo dva sudcovské miesta zostali dlhodobo neobsadené. V kľúčovom roku 2010, kedy parlamentné voľby vyhrala dvojtretinovou väčšinou pravicovo-národná koalícia, napríklad boli neobsadené až dva posty, ktoré sa uvoľnili v roku 2009. Tento fakt neskôr značne uľahčil situáciu novej parlamentnej väčšiny, ktorá využijúc svoju obrovskú parlamentnú prevahu skoro okamžite po voľbách zmenila pravidlá kandidovania nových ústavných sudcov.

<sup>3</sup> O tomto pozri podrobne knihu prvého predsedu ústavného súdu prof. László Sólyoma. SÓLYOM, László. *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest: Osiris, 2001.

<sup>4</sup> Túto zmenu svojim spôsobom symbolizoval aj fakt, že sa do čela zboru dostal namiesto aktivistického civilistu László Sólyoma občiansky procesualista János Németh.

<sup>5</sup> Hoci už aj predtým sa v zbere objavili členovia prichádzajúci z praktickejších sfér právneho života – t. j. predovšetkým z justície – skutočne sa tento trend posilnil len po roku 2010. V súčasnosti už na ústavnom súde pôsobi podstatne viac odborníkov, ktorí boli vo svojom predchádzajúcom kariérnom období sudcami, prokurátormi, štátnymi úradníkmi alebo advokátmi.

## 2. ZMENA PRAVIDIEL VOĽBY ÚSTAVNÝCH SUDCOV V ROKU 2010 A ZROD ZÁKLADNÉHO ZÁKONA MAĎARSKA V ROKU 2011

V novom parlamentnom výbore pre túto úlohu sa podľa novely ústavy mali prejavit rozdiely medzi jednotlivými frakciami – to znamená, že strana FIDESZ a koalíčni kresťanskí demokrati získali v tomto výbore masívnu väčšinu, ktorá trvá dodnes. Tento fakt znamenal a znamená hlavne to, že sa pri výbere kandidátov na ústavných sudcov už nie je potrebné snažiť o konsenzus s opozíciou. Primerane tejto zmene dvaja noví sudcovia, ktorých parlament zvolil ešte v roku 2010 vyjadrovali politické a odborné preferencie novej parlamentnej väčšiny.<sup>6</sup>

Na jeseň 2010 ústavný súd označil za protiústavné zdanenie 98% sadzbou dane z príjmu morálne skutočne veľmi sporných odstupných, ktoré sa vyplácali v určitých rezortoch verejného sektoru pred parlamentnými voľbami roku 2010.<sup>7</sup> Takto chcela vláda zdanit všetky odstupné, ktoré presiahli sumu nad 2 milióny forintov. Toto rozhodnutie spôsobilo radikálne oklieštenie právomocí ústavného súdu v rozpočtových a ekonomických otázkach, ku ktorému došlo ešte na jeseň 2010 a to formou novely pôvodnej ústavy.

Spomínaná novela ústavy mala veľmi zlý ohlas v rámci ústavnoprávnej obci. Hlavný problém nebol v tom, že ústavný súd stratil niektoré právomoci v ekonomicko-rozpočtovej sfére, ale skôr v tom, že takto bola zoslabená posledná protiváha skoro všemocného parlamentu. V maďarskom ústavnom systéme, ktorý sa sformoval v rokoch 1989 až 1990 sa totiž kombinujú prvky parlamentnej formy vlády a kancelárskeho systému s inštitútom konštruktívnej nedôvery. Maďarský parlament nevolí len prezidenta republiky, ale aj premiéra a všetkých ústavných sudcov, a to bez spoluúčasti prezidenta. Ten má možnosť len navrhnúť kandidáta na premiéra, ale potom ho už nemenuje a neodvoláva. Ostatných dôležitých činiteľov (ombudsmanov, generálneho prokurátora, predsedu Najvyššieho súdu – teraz už Kúrie – alebo predsedu Najvyššieho kontrolného úradu) síce parlament pred aj po roku 2011 volil, respektíve volí na návrh prezidenta, ale konečné rozhodnutie je predsa len v rukách parlamentu.

Okrem toho maďarský zmiešaný volebný systém jednoznačne zvýhodňuje veľké strany a v kombinácii so straníckou disciplínou a už spomínaným kancelárskym systémom mimoriadne stabilizuje pozíciu vlády a premiéra. Z tohto dôvodu pred rokom 2011 bol na paritnom základe vyberaný a ústavnou väčšinou – teda viac-menej konsenzuálne – volený ústavný súd jedinou skutočnou protiváhou vlády a parlamentu.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Hoci paradoxom je, že jeden z dvoch nových ústavných sudcov (ide o profesora Mihály Bihariho), ktorý inak v tomto zbere už raz sedel a dokonca mu aj predsedal, bol pri svojom prvom zvolení kandidátom lavice, t. j. socialistickej strany, ktorej bol dokonca predtým aj poslancom. V roku 2009, počas preskúmania ústavnosti otázok takzvaného sociálneho referenda o prípustnosti školného a poplatkov u lekára, sa tento sudca priklonil k názoru o jeho prípustnosti a ústavnosti. Počas tohto referenda socialisticke-liberálna vláda utrpela takú zdrvivú porážku, z ktorej sa už morálne a politicky nespamätala a v roku 2010 nielen že stratila moc, ale sa v značnej miere aj marginalizovala. Druhý novozvolený sudca (István Stumpf) bol zase počas prvej vlády Viktora Orbána vedúcim úradu vlády, t. j. tzv. ministrom-kancelárom. Obaja noví sudcovia boli a sú v odborných kruhoch známejší skôr ako politológovia, hoci majú právnické vzdelanie. Inak treba pripomenúť, že obaja spomínaní páni v nasledujúcich rokoch hlasovali autonómne a dokonca viackrát aj voči predstavám novej parlamentnej väčšiny.

<sup>7</sup> Pozri rozhodnutie ústavného súdu MR 184/2010. (X.29.) AB határozat. Toto rozhodnutie bolo prijaté jednomyseľne všetkými sudcami a hlasovali zaň aj dvaja čerství nominanti koalície FIDESZ-KDNP.

Tento stav postupne eliminovali zmeny z konca roku 2010 a potom aj nový Základný zákon Maďarska, ktorý prezident republiky podpísal a vyhlásil na Veľkú noc roku 2011. Základný zákon v oblasti ústavného súdnictva potvrdil zmeny, ktoré realizovala ústavodarná väčšina ešte pred jeho prijatím vo forme noviel starej ústavy a doplnil ich o nové prvky. Počet sudcov zvýšil z 11 na 15 a dĺžku ich mandátu na 12 rokov. Zároveň ústavodarca zrušil možnosť ich znovuzvolenia.

Kandidátov na ústavných sudcov navrhuje špeciálny výbor parlamentu, ktorý však už nepôsobí na paritnom základe, ale parlamentná väčšina má väčšinu i v tomto výbore. Predsedu ústavného súdu v zmysle nových ustanovení už nevolia sudcovia spomedzi seba na 3 roky, ale parlament kvalifikovanou väčšinou na dobu 12 rokov. Ekonomicko-rozpočtové kompetencie súdu zostali, respektíve majú zostať obmedzené až dovtedy, pokiaľ štátny dlh neklesne pod 50 percent HDP.

Tu treba spomenúť, že v roku 2011 medzi ústavodarcami existovala aj možnosť úplne zrušiť ústavný súd alebo ho aspoň pretransformovať na ústavnoprávny senát Kúrie. Predchádzajúci Najvyšší súd totiž v novom systéme dostal svoj staronový názov. Takto sa totiž najvyššie súdne fórum nazývalo ešte pred druhou svetovou vojnou. Právomoci a postavenie Kúrie zostalo v princípe zachované, ale zmena si podľa interpretácie vlády vyžiadala zmenu na čele tohto orgánu. Dovtedajší predseda András Baka, ktorý bol v roku 2009 zvolený na 6 rokov teda túto funkciu stratil a do čela Kúrie bol zvolený nový predseda, a to Péter Darák. Súdny dvor pre ľudské práva v Štrasburgu toto rozhodnutie v roku 2014 uznal za nezákonné, ale v súčasnosti sa je možné dohadovať už len na výške odstupného a náhrady strateného, respektíve nevyplateného predsedníckeho platu.

### 3. ZMENY V ČINNOSTI ÚSTAVNÉHO SÚDU PO ROKU 2011

V roku 2011 parlament zvolil aj 5 nových sudcov a to na 12 rokov. Sudcom, ktorý boli zvolení pred rokom 2011 na kratšie obdobie zostal ich pôvodný mandát – to znamená, že v súčasnosti na súde „dosluhujú“ pôvodní „deväťroční“ sudcovia a zároveň začínajú pôsobiť už noví „dvanásťroční“ sudcovia. Postupne prebieha obmena sudcovského zboru – poslední predstavitelia zvolení v predchádzajúcom právnom režime opustia ústavný súd v roku 2015. Vtedy podľa všetkého dôjde aj k zmene na postu predsedu, ktorý zastáva sudca zvolený ešte pred rokom 2010 – t. j. na kratšie obdobie – ale parlamentom potvrdený na poste predsedu do konca svojho mandátu. Ide o profesora Pétera Paczolayho.

Príchodom nových sudcov na ústavný súd sa začal znižovať počet rozhodnutí, ktoré by boli prijaté jednoznačnou väčšinou alebo dokonca konsenzuálne. Po niekoľko rokov zbor hlasoval viac-menej pomerom 8 služobne starších sudcov proti 7 služobne novším sudcom, ktorí boli zvolení už novou parlamentnou väčšinou. Prirodzene toto rozdelenie nemožno fetišizovať, lebo jednak sa v tejto forme neuplatňovalo vo všetkých kauzách, jednak došlo aj k určitým presunom v rámci spomínaných táborov. Jeden spomedzi tzv. „starých“ sudcov začal pravidelne hlasovať s novozvolenými kolegami, a jeden spomedzi

<sup>8</sup> O maďarskom zmiešanom volebnom systéme v jeho pôvodnej podobe pozri NOVÁK, Miroslav – LEBEDA, Tomáš a kol. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Plzeň: Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, 2004, s. 122–163. O zmenách tohto systému po roku 2010 pozri zase HALÁSZ, Ivan. *Mezinárodní migrácia, kranjania a volebné právo*. Praha: ÚSP AV ČR, 2011, s. 257–294.

nových sudcov zase „prešiel“ na stranu „starých“.<sup>9</sup> Medzi posledne menovaných patria inak rovnako predchádzajúci nominanti pravice i ľavice (respektíve liberálov) spred roku 2010. Do určitej miery sa v tejto skupine zotrelí predchádzajúce rozdiely.

Inak po roku 2010 sa podstatne zmenilo aj odborné zloženie ústavného súdu. V období rokov 1989 až 2011 v tomto zbore dominovali hlavne teoretickí odborníci z univerzitnej a akademickej sféry. Prirodzene vždy sa medzi nimi vyskytli aj osoby so sudcovskou praxou, respektíve sudcovia s politologickým odborným zázemím. Ojedinele došlo aj k voľbe bývalého politika za ústavného sudcu. Napriek tomu prevaha teoretikov zastupujúcich široké spektrum verejného a súkromného práva bola skoro vždy nespochybniteľná. Po roku 2010 sa začalo zloženie súdu viac posúvať smerom k praktickejším právnickým povolaniam – začal teda rásť počet bývalých sudcov, prokurátorov, advokátov a taktiež aj politikov.

#### 4. HLAVNÉ DOKTRINÁLNE DILEMY MAĎARSKÉHO ÚSTAVNÉHO SÚDU PO ROKU 2011

Situácia, ktorá sa v krajine a v parlamente vytvorila po voľbách v roku 2010 a potom osobitne po prijatí Základného zákona štátu v roku 2011 postupne prinútila ústavný súd zamyslieť sa nad niektorými svojimi dovtedajšími postupmi a doktrínami. Po svojom prvom „aktivistickom“ desaťročí sa ústavný súd do určitej miery sťahol a pri skúmaní ústavnosti sa pokúsil striktnie pridržiavať textu tranzičnej ústavy. Nakoľko v maďarskej ústave chýbala tzv. nezmeniteľná klauzula a súd predtým ani z iných ústavných ustanovení nevydedukoval teóriu materiálneho jadra ústavy, v roku 2011 sa ocitol ústavný súd v zvláštnej situácii. Voči entuziazmu a niekedy až voluntarizmu novej parlamentnej (ústavnej) väčšiny totiž nemal účinné obranné prostriedky. V roku 2011 ústavný súd ešte vo svojej starej zostave zostal verný svojej dovtedajšej judikatúre, respektíve doktríne a vo svojom rozhodnutí 61/2011 ABH rozhodol, že nebude skúmať ústavnosť ústavných noviel. Vychádzal totiž z toho, že maďarská ústava nemá nezmeniteľné ustanovenia a celkovo sa nepatrí posudzovať vôľu ústavodarcu. Súd teda napriek negatívnym tendenciám zostal verný sám sebe.

Prijatie nového Základného zákona štátu znamenalo prirodzene svojim spôsobom veľmi významnú hranicu v živote maďarského ústavného súdu. Tento fakt súvisel hlavne s faktom, že politické sily, ktoré vytvorili nový verejnoprávny rámec krajiny, vychádzali vo svojej politike z teórie „nového začiatku“. V každom svojom prejave sa totižto pokúšali vymedziť nielen voči predchádzajúcim dvom volebným obdobiam, ktoré charakterizovala dominancia demonizovanej socialisticko-liberálnej vlády, ale celkovo aj voči obdobiu postkomunistického tranzičného „chaosu“, ktorý síce v určitých obdobiach spoluvytvárali aj oni, ale ktorý teraz chceli radikálne prekonať. Paradoxom bolo a je, že tento „nový začiatok“ je neustále sprevádzaný návratmi do minulosti, ktoré sa prejavujú jednak takzvanou symbolickou „rehabilitáciou“ historickej ústavy spred roku 1944, ako aj pokusmi o vysporiadanie sa s obdobím komunistickej a nacistickej minulosti.

<sup>9</sup> Paradoxne išlo o Istvána Stumpfá, ktorý počas prvej Orbánovej vlády v rokoch 1998 až 2002 zastával funkciu ministra – vedúceho kancelárie premiéra. Politológa Stumpfá parlament zvolil za ústavného sudcu v roku 2010.

Samotný premiér Viktor Orbán viackrát zdôraznil, že nový Základný zákon na rozdiel od väčšiny európskych ústav nie je liberálnym dokumentom.<sup>10</sup> V rozhovore pre verejnoprávne Rádio Kossuth z 5. júla 2014 premiér definoval, v čom vidí zásadný rozdiel. Podľa jeho názoru liberálne ústavy vychádzajú predovšetkým zo slobody jednotlivca a tomu sú podriadené záujmy kolektívu a celkovo verejné blaho. Maďarská ústava sa naopak pokúša vytvoriť rovnováhu medzi slobodou jedinca a záujmom spoločnosti, ide teda skutočne síce o neliberálnu, ale rovnovážnu ústavu.<sup>11</sup>

V posledných dvoch rokoch skutočne došlo k posunu v interpretácii otázky slobody jedinca a záujmov kolektívu. V rozhodnutí 3132/2013 (VII.2.) ústavný súd konštatoval, že nevychádza z koncepcie osamelého jedinca, ale z koncepcie zodpovednej osobnosti žijúcej v spoločnosti. Pri zdôvodnení tejto zmeny sa text prirodzene odvoláva na zmenenú koncepciu Základného zákona. Inak tieto „komunitárne“ názory odmietajúce prílišný individualizmus predchádzajúceho obdobia sa na súde prejavovali už i trochu skôr.<sup>12</sup>

V súvislosti s ústavným súdom sa vyššie spomínaná tendencia „nového začiatku“ a diskontinuity prejavila predovšetkým v pokusoch o prekonanie kontinuity v jeho judikatúre pred a po roku 2011. 1. januára 2012 totiž nadobudol účinnosť vyššie už viackrát spomínaný nový Základný zákon Maďarska, ktorý nahradil dovtedy platný (inak mnohokrát novelizovaný) ústavný text, prijatý v roku 1989.

## 5. STARÁ JUDIKATÚRA A NOVÉ VÝZVY

Medzi odborníkmi sa vtedy objavil názor, že nakoľko bola prijatá nová ústava, tak by sa ústavný súd vo svojich rozhodnutiach už nemal odvolávať na svoje staršie rozhodnutia a nálezy, ktoré vychádzali ešte z ustanovení predchádzajúcej ústavy. Tento názor propaguje predovšetkým pravicový právny teoretik Béla Pokol, ktorý sa inak v roku 2011 stal na 12 rokov ústavným sudcom.<sup>13</sup>

S jeho myšlienkami sa však nestotožnila väčšina ústavného súdu, ktorá vychádzala a doteraz viac-menej vychádza z názoru, že pokiaľ sa text jednotlivých ustanovení v Základnom zákone nelíši od ustanovení staršej ústavy, tak možno naďalej vychádzať z predchádzajúcej judikatúry ústavného súdu, lebo tu existuje priama kontinuita. Netreba zabudnúť, že napriek všetkým deklaráciám text Základného zákona vychádza z viac ako dvoch tretín z textu predchádzajúcej ústavy.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Tento fakt zdôraznili v knihe rozhovorov s nimi aj konkrétni „autori“ textu Základného zákona europoslanec József Szájer a poslanec Gergely Gulyás. Pozri ABLONCZY, Bálint. *Az Alkotmány nyomában*. Budapest: Elektromédia, 2011, s. 26–28.

<sup>11</sup> Rozhovor pozri na: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/a-tavares-jelentes-egy-baloldali-akcio>. Tento rozovor v tlači citoval HALMAI, Gábor, op. cit., s. 61, pozn. 14. Inak k tejto myšlienke sa premiér vrátil aj v lete roku 2014 v prejave pred účastníkmi mládežníckeho tábora v sedmohradskom mestečku Tusnádfürdő, kde celý nový maďarský ústavný poriadok charakterizoval ako „liberálny“. Tento jeho prejav vyvolal veľa diskusií a búrku nevole doma i v zahraničí.

<sup>12</sup> O tom, ako sa tento odklon od „prílišného individualizmu“ prejavuje v praxi pozri: SOMODY, Bernadett. Újmagyar alkotmánybíráskodás. *Fundamentum*. 2014, č. 1–2, s. 77–80.

<sup>13</sup> V tlači sa dokonca objavili správy, že spomínaný ústavný sudca navrhoval disciplinárne postupy voči tým poradcom sudcov, ktorí by svojich nadriadených orientovali v duchu staršej judikatúry. Narážky na tento fakt pozri: HALMAI, Gábor. Beszélget. „A szakmai vita és érvelés esélye fennmaradt.“ Bragyova András alkotmánybíróval. *Fundamentum*. 2014, č. 1–2, s. 72.

V otázke staršej judikatúry prebiehal svojský politický súboj medzi parlamentnou väčšinou a ústavným súdom vlastne až do konca roka 2014. Pôvodne táto otázka až tak veľmi nerozonovala, ale celý proces nadobudol dynamiku v roku 2012. Vtedy totiž ústavný súd vo svojom rozhodnutí pod číslom 45/2012 ABH, ktoré sa venovalo posúdeniu ústavnosti dodatočne prijatých prechodných ustanovení k Základnému zákonu z roku 2011,<sup>15</sup> napriek svojej predchádzajúcej zdržanlivosti v takýchto otázkach vyslovil, že to, čo v prechodných ustanoveniach nie je vyložene prechodné, tak to je protiústavné. Jedna časť týchto ustanovení prijatých parlamentom formou osobitnej právnej normy koncom roku 2011, totiž išla ďalej, než je obvyklé v prípade prechodných ustanovení. Dostali sa sem napríklad ustanovenia odsudzujúce bývalý komunistický režim, ako aj aktuálno-politické pasáže nasmerované voči socialistickej strane, deklarovanej za nástupkyňu bývalej komunistickej štátostrany. Bolo tu však ešte niekoľko iných sporných ustanovení.

Maďarský ústavný súd však vo svojom náleze konštatoval, že takéto nové veci a myšlienkové pochody je síce teoreticky možné prijať primeranou väčšinou hlasov, ale nie pod rúškom prechodných ustanovení. Parlamentná väčšina sa totiž koncom roku 2011 pokúsila vlastne viac-menej z aktuálno-politických dôvodov doplniť text Základného zákona, čo ústavný súd v takejto skrytej podobe nechcel akceptovať.

Tento nález znamenal začiatok novej fázy konfrontácie medzi tzv. starou väčšinou ústavného súdu a aktuálnou politickou mocou. Okrem iných sporov ústavný súd označil za protiústavnú napríklad aj novelu volebného zákona, ktorá chcela zaviesť povinnosť všetkých voličov sa pred každými voľbami dobrovoľne zaregistrovať do voličského zoznamu. Táto povinnosť by sa netýkala len voličov trvale žijúcich v zahraničí, ale aj domácich, t. j. verejnosprávnymi orgánmi už dávno zaregistrovaných voličov.<sup>16</sup> Napätie medzi jednotlivými ústavnými orgánmi teda rástlo pomerne dynamicky.

## 6. ŠTVRTÁ NOVELA ZÁKLADNÉHO ZÁKONA A MOŽNOSTI ÚSTAVNÉHO SÚDU

Vládna moc a jej parlamentná väčšina na vzniknutú situáciu zareagovala pomerne rázne a to prijatím štvrtej novely Základného zákona. Išlo o doteraz najrozsiahlejšiu a najkomplexnejšiu novelu, ktorá svojim obsahom a formou vyvolala aj najviac odborných, respektíve politických sporov a to dokonca aj na medzinárodnej úrovni. Novela totiž zaviedla do ústavy viacero takých ustanovení, ktoré predtým ústavný súd označil za protiústavné a taktiež znovu trochu ideologizovala, respektíve politizovala vo vzťahu ku komunistickej minulosti.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Nakoľko maďarský ústavný poriadok tradične umožňuje veľmi flexibilné novelizovanie ústavy (potrebná je len dvojtretinová väčšina všetkých poslancov), existuje dokonca i názor, že Základný zákon vlastne svojim spôsobom ani nie je novou ústavou, ale len jej novelou. To by znamenalo, že o diskontinuite v právnom zmysle tu nemôže byť reč, maximum v jej záujme možno argumentovať politicky. O tomto pozri HALMAI, Gábor. *Beszélgét. „A szakmai vita és érvelés esélye fennmaradt.“* Bragyova András alkotmánybíróval. *Fundamentum*. 2014, č. 1–2, s. 71.

<sup>15</sup> Pozri *Átmeneti rendelkezések* z 30. 12. 2012.

<sup>16</sup> O tomto pozri 1/2012 (I.7.) ABH.

<sup>17</sup> Doteraz bolo prijatých 5 noviel nového Základného zákona, čo je pomerne veľa, na to, že ide o relatívne nový dokument. Posledná piata novela reagovala na kritiku, ktorá sa vzniesla na novelu štvrtú a vo veľmi limitovanej forme trochu korigovala jej obsah.

Novela explicitne deklarovala, že ústavný súd môže preskúmať ústavnosť Základného zákona a jeho noviel len z procedurálnej stránky. Týmto vlastne s konečnou platnosťou uzavrela (inak skôr len teoretickú) otázku možnosti skúmania ústavnosti ústavných právnych noriem. Na tento fakt ústavný súd, ktorý inak aj doteraz bol v tejto otázke veľmi zdržanlivý, čiastočne reagoval v rozhodnutí číslo 12/2013 (V.24.), v ktorom deklaroval, že počas skúmania súladu zákonov a nariadení s ústavou bude aj naďalej brať do úvahy povinnosti plynúce z členstva v medzinárodných a európskych organizáciách, ako aj všeobecne uznávané predpisy a princípy medzinárodného práva a v nich vyjadrený hodnotový systém. Tieto normy totiž podľa ústavného súdu nemožno negligovať ani v ústavodarnom procese.<sup>18</sup>

Z hľadiska každodennej činnosti ústavného súdu je asi najpodstatnejšie to ustanovenie štvrtej novely, ktoré vyslovene deklarovalo, že stará judikatúra ústavného súdu je neplatná. Napriek tomuto sa doterajšia „stará“ väčšina ústavného súdu, ktorá sa však každým polrokom personálne zmenšuje, nepridržiava tejto klauzuly a naďalej vychádza z toho, že pokiaľ sa zásadne nezmenil obsah konkrétnych ustanovení bývalej ústavy, ktoré boli prevzaté do nového Základného zákona, tak je možné vychádzať aj z judikatúry predchádzajúceho obdobia a je možné používať tam sformulované argumenty.<sup>19</sup> Vždy je však dôležité, aby existovala obsahová totožnosť alebo podobnosť starého a nového ústavného ustanovenia, a je potrebné, aby každá nová kauza a argumenty použité pri jej vyriešení, boli vždy skúmané v kontexte danej konkrétnej kauzy.<sup>20</sup>

V každom prípade však možno konštatovať, že štvrtá novela Základného zákona znamená veľmi dôležitú cezúru v ústavnoprávnom živote krajiny. Existuje dokonca názor, že Základný zákon po tejto novele vlastne opustil koncepciu konsolidačnej ústavy a je ho vlastne možné považovať už za skutočne novú ústavu.<sup>21</sup> A to všetko napriek tomu, že ústavný súd prehlásil svoje predchádzajúce – vlastne už neplatné – rozhodnutia za súčasť ústavného kánonu.

## 7. PROBLEMATIKA TZV. HISTORICKEJ ÚSTAVY V ROZHODOVANÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU

Nasledujúcou dôležitou doktrinálnou dilemou ústavného súdu sa stala problematika tzv. historickej ústavy. Preambula Základného zákona totiž neuznala prerušenie jej platnosti v dôsledku okupácie krajiny po marci 1944, avšak zároveň sa vo svojich záverečných ustanoveniach odvoláva len na zákon číslo XX. z roku 1949, ktorý znamenal prvú trvanlivú chartálnu ústavu v dejinách krajiny. Ktorá právna norma je teda východisková?

Pojem historickej ústavy v maďarskom ústavnoprávnom a právne-historickom kontexte znamená korpus tých právnych noriem – základných zákonov – prijatých v stáročiach pred rokom 1944, ktoré regulovali zásadné otázky fungovania štátu. Ide teda skôr

<sup>18</sup> O tomto pozri SOMODY, Bernadett, op. cit., s. 77.

<sup>19</sup> O tomto pozri rozhodnutie 13/2013 (VI.17.) ABH. Predtým sa ústavný súd zaoberal touto problematikou už vo svojom rozhodnutí číslo 22/2012 (V.11.) ABH.

<sup>20</sup> HALMAI, Gábor, op. cit., s. 45.

<sup>21</sup> GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina. Az Alaptörvény és az alkotmányosság legfőbb öréke „feladat- és hatásköre“. *Fundamentum*. 2014, č. 1–2, s. 86.



o polylegálnu a nechartálnu organickú ústavu, respektíve ústavnosť, ktorá sa vytvárala po stáročia. Väčšina spomínaných základných zákonov bola pritom prijímaná v obyčajnom legislatívnom procese, bez ústavnej väčšiny, teda vlastne ako obyčajné zákony. Nad ostatné právne normy ich teda vyzdvihla hlavne ich dôležitosť a obsah, a nie procedurálna forma ich prijatia.

Nikdy neexistoval ani zákon, ktorý by taxatívne vymedzil, čo ešte patrí do historickej ústavy a čo už nie. Touto otázkou sa zaoberala hlavne staršia právna veda, avšak jej právna záväznosť je mierne povedané sporná. Okrem toho teória historickej – organickej ústavy potrebuje kontinuitu a tá bola v maďarskom prípade v tragických rokoch 1944 až 1945 prerušená. Základný zákon taktiež nesformuloval, čo vlastne rozumie pod týmto pojmom a čo chce vlastne dosiahnuť jeho „rehabilitovaním“.

Situácia je o to paradoxnejšia, že samotný Základný zákon, hoci sa formálne snaží tváriť inak, je vlastne komplexnou chartálnou ústavou v klasickej zmysle slova. Paralelná existencia takejto ústavy a polylegálnej historickej-organickej ústavy je skoro nemožná. Z druhej strany však ústavodarca v roku 2011 v normatívnej časti Základného zákona deklaroval, že jeho ustanovenia treba okrem iného interpretovať aj v súlade s výdobytkami historickej ústavy. Tento pojem je však ešte nejasnejší, než samotná historická ústava.<sup>22</sup> Okrem toho ústavodarca nikde neposkytol „záchytné body“, ktoré by pomohli objasniť tieto pojmy, ani to, odkedy sa je vlastne vhodné baviť o tomto probléme – od založenia uhorského štátu v ranom stredoveku alebo až od obdobia modernizačných ústavných reforiem v roku 1848?

Napriek všetkým týmto dilemám sa ústavný súd musel v nejakej podobe vysporiadať s touto otázkou, lebo k tomu ho zaväzoval samotný Základný zákon. Zatiaľ sa snaží svoje nálezy a rozhodnutia prijať na základe platných právnych noriem a s pomocou moderných základných právnych princípov, avšak ako estetický doplnok, respektíve skrášľujúci prvok niekedy používa odvolávky na výdobytky historickej ústavy. Pokiaľ možno, snaží sa v tomto smere neisť pred rok 1848.

Konkrétne k takejto situácii došlo pri posudzovaní ústavnosti dôchodkového veku pre sudcov. Vo svojom rozhodnutí sa ústavný súd odvolával na zákony o súdnictve z obdobia rakúsko-uhorského dualizmu. V danom – takpovediac – pionierskom prípade inak súd použil túto „historickú zbraň“ práve proti vláde a jej parlamentnej väčšine. O to, ako sa však bude táto problematika vyvíjať ďalej, zatiaľ nemožno nič vedieť. Mnohé v tejto sfére závisí od toho, ako budú k danému problém pristupovať noví sudcovia ústavného súdu.

## 8. VZŤAH MEDZINÁRODNÉHO, EURÓPSKEHO A ÚSTAVNÉHO PRÁVA V NOVEJ JUDIKATÚRE ÚSTAVNÉHO SÚDU

Ďalšou dôležitou otázkou je problematika medzinárodného, respektíve európskeho práva a maďarského ústavného práva. Posttranzičné Maďarsko sa v uplynulom štvrtstoročí, podobne ako jeho susedia, stalo súčasťou euroatlantickej sústavy a prirodzene prevzalo aj jej základné právne normy. Najprv sa stalo ako prvé v celom regióne členom

<sup>22</sup> Podrobnejšie o tejto problematike pozri HALÁSZ, Ivan. Historická, neviditeľná, alebo chartálna ustava? Zvláštnosti maďarského ústavnoprávneho vývoja pred rokom 1989 a po ňom. *Právněhistorické studie*. 2013, 43, s. 199–221.

Rady Európy, potom NATO a nakoniec v roku 2004 EU. Okrem toho bolo a je účastníkom procesov prebiehajúcich v OBSE.

Toto členstvo znamená mnoho možností, ako aj povinností. Budapešť na seba prevzala väčšinu záväzkov vyplývajúcich z členstva v hore uvedených organizáciách, občania krajiny, ako aj súdy využívajú možnosti plynúce z tohto členstva a pomerne často sa obracajú na súdne orgány v Štrasburgu a Luxemburgu. Myslenie a judikatúra týchto paneurópskych organizácií a ich orgánov prirodzeným spôsobom už dlhé roky vplyva na maďarské právne myslenie, právny poriadok ako aj na činnosť orgánov ochrany práva. To všetko nepriamo platí aj pre ústavný súd, ktorý prirodzene skúma predovšetkým súlad alebo nesúlad právnych noriem s ústavou štátu, ale v pozadí jeho rozhodnutí predsa len stojí aj európske právne dedičstvo.

O tomto sa dlhý čas nevedeli nejaké zásadné spory. Po roku 2010 sa situácia trochu zmenila. Hlavne medzi novými členmi ústavného súdu sa objavili takzvané suverenistické názory, podľa ktorých by sa národný ústavný súd nemal odvolávať na rozhodnutia a prax Európskeho súdneho dvora pre ľudské práva, respektíve ani na rozhodnutia iných medzinárodných súdnych orgánov.<sup>23</sup>

Podľa doterajšej väčšiny ústavného súdu hore uvedené medzinárodné právne normy a v nich vyjadrené hodnoty nie je vhodné ani potrebné neuznávať a obchádzať, lebo sa už priamo či nepriamo stali súčasťou národného právneho poriadku a kultúry. Zohľadneniu európskej právnej praxe sa preto venovalo hneď niekoľko rozhodnutí ústavného súdu po roku 2011.

Rozhodnutie číslo 166/2011 a potom aj rozhodnutie číslo 43/2012 vo svojej dôvodovej správe deklarovali, že z princípu *pacta sunt servanda*, ktorý uznávala rovnako stará ústava ako aj nový Základný zákon vyplýva, že ústavný súd by sa mal štrasburskej judikatúry pridržovať aj vtedy, keď to jednoznačne nevyplýva z jeho predchádzajúcich rozhodnutí. Niektorí ústavní sudcovia však odmietajú tento postoj a vidia v ňom ohrozenie suverenity ústavného súdu alebo prejav určitej bližšie nešpecifikovanej „ústavnej oligarchie“ či už sformovanej na národnej alebo priamo na nadnárodnej úrovni.<sup>24</sup>

Podobné kritické názory teda existovali už skôr, ale do nového svetla sa dostali hlavne v poslednom období, keď na ústavnoprávnej úrovni dochádza stále častejšie ku konfrontácii medzi maďarskými národnými/štátnymi a európskymi orgánmi. Intenzívne diskusie prirodzene prebiehajú aj o ústavnej identite EU a jej členských štátov.

Ide inak o veľmi zaujímavú odbornú problematiku, ktorá má však veľmi silný politický náboj. Už samotný ústavodarný proces prebiehal v podobnej situácii, čo pravdepodobne súviselo aj s tým, že okrem prijatia súčasnej fínskej ústavy išlo práve v maďarskom prípade o vznik novej ústavy s úplne novou identitou už po vstupe do EU. Toto

<sup>23</sup> Pozri HALMAL, Gábor. Beszélget. „A szakmai vita és érvelés esélye fennmaradt.“ Bragyova András alkotmánybíróval. *Fundamentum*. 2014, č. 1–2, s. 71. Prirodzene je jasné, že judikatúra súdneho dvora v Štrasburgu nie je ani podľa liberálnych právnikov pre národný ústavný súd záväzná a povinná, skôr by mala byť súčasťou určitého samokontrolného mechanizmu, podobne ako stanoviská zahraničných ústavných súdov. Učiť sa od ostatných nie je hanbou.

<sup>24</sup> Tento názor reprezentuje predovšetkým sudca Béla Pokol, ktorý už aj vo svojich predchádzajúcich publikáciách odsudzoval obe formy „ústavnej oligarchie“ a žiadal prísnejšie pridržovanie sa textu ústavy. Pokol inak už dávno patrí medzi kritikov prílišného aktivizmu v činnosti ústavného súdu. Pozri POKOL, Béla. *Az alkotmánybíráskodás szociológiai és politológiai kérdőísei*. Dostupné z: <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol56.pdf>.

„zápasenie“ by pravdepodobne bolo zaujímavé aj vtedy, keby na rozličných úrovniach politického a verejného života neprebíhal ostrý politický zápas medzi maďarskou parlamentnou väčšinou a jej domácimi a zahraničnými kritikmi.<sup>25</sup>

## ZÁVER

Maďarský ústavný súd prešiel teda za skoro štvrtstoročie svojej existencie pomerne značnými metamorfózami a premenami. Došlo k nim na začiatku jeho činnosti, potom na prelome tisícročí, ale štrukturálne najvýznamnejšie zmeny nastali po roku 2010. Hlavne posledné roky činnosť súdu charakterizovala pomerne veľká názorová polarita, mentálne rozdiely a stále menší počet konsenzuálnych rozhodnutí.<sup>26</sup> Zároveň prijatie nového Základného zákona spustilo proces nielen personálnej obmeny súdu, ale aj proces hľadania nového doktrínálneho prístupu ku svojej činnosti. Toto je jednak logickým dôsledkom ústavnoprávnych zmien, jednak dôsledkom viacerých subjektívnych faktorov.

Napriek tomuto všetkému sa stále ešte v prostredí maďarského ústavného súdu čas od času zrodia aj konsenzuálne rozhodnutia. Jedným z posledných takýchto rozhodnutí bolo rozhodnutie ústavného súdu 19/2013 (VII.19) ABH, v ktorom súd jednohlasne prerušil účinnosť zákona o národnobezpečnostných službách. Zákonodarca totiž jednou novelou spomínaného zákona zvolnil doteraz pomerne prísne predpisy na ochranu osobných údajov a pre spomínané služby značne rozšíril možnosti zberu informácií o vysokých štátnych funkcionároch. Samotné konanie v tejto veci inicioval predchádzajúci ombudsman Máté Szabó a v tejto veci našiel partnerov vo všetkých sudcoch ústavného súdu.

<sup>25</sup> Veľmi zaujímavú sumarizujúcu štúdiu o tejto problematike pozri CHRONOWSKI, Nóra. Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányosság hálójában. In: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest: NKE KTK, 2014, s. 109–130.

<sup>26</sup> O týchto trendoch pozri veľmi zaujímavú štúdiu SZENTE, Zoltán. *Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között*. (rukopis pred publikovaním).

## The Hungarian Constitutional Court and its Matamorphosis after 1989

Ivan Halász

*Abstract:* The paper focuses on the development of the structure and judgments of the Hungarian Constitutional Court between the period of democratic transition and present days. First part of paper concentrates on the model of selection and nomination of constitutional judges in Hungary. The following parts of the article deal with the current theoretical and practical dilemmas of the Hungarian Constitutional Court. Namely it focuses on the relationship between the international, supranational and national legal orders in the new judgements and the problem of achievements of the historical constitution and with the position of the old judgements of constitutional court in the current legal situation in Hungary.

*Key words:* Hungary, international and European law, historical constitution, constitution, constitutional court, transition