

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta filozofická

Diplomová práce

**Ústavní inženýrství – Případová studie Maďarska
po roce 2010**

Bc. Martin Pitař

Plzeň 2014

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Studijní program Politologie

Studijní obor Politologie

Diplomová práce

**Ústavní inženýrství – Případová studie Maďarska
po roce 2010**

Bc. Martin Pitař

Vedoucí práce:

doc. PhDr. Ladislav Cabada Ph.D.

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2014

Prohlašuji, že jsem práci zpracoval samostatně a použil jen uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, duben 2014

.....

Tímto bych rád poděkoval vedoucímu své diplomové práce, doc. PhDr. Ladislavu Cabadovi, Ph.D., za jeho trpělivost, vstřícný přístup a zpětnou vazbu, kterou mi při tvorbě textu poskytl. Zároveň děkuji své rodině, která mě při studiu vždy podporovala.

Obsah

Úvod.....	7
1. Ústavní inženýrství	12
1.1 Ústava jako základ politického systému.....	14
1.2 Historický vývoj ústavnosti	16
1.3 Základní prvky ústavy.....	19
1.4 Proces změny ústavy	22
1.4.1 Předpoklady pro změnu ústavy.....	29
1.4.2 Formy a fáze změny ústavy	31
1.4.3 Prvky změny ústavy ve světle legitimacy.....	32
1.4.3.1 Participace aktérů	33
1.4.3.2 Délka procesu ústavní změny.....	37
1.5 Ideální typ procesu změny ústavy	38
2. Případová studie Maďarska.....	41
2.1 Historie ústavnosti v Maďarsku	41
2.2 Maďarská ústava 1989 – 2012.....	43
2.2.1 Nastavení politického systému	46
2.3 Maďarská ústava po roce 2012.....	53
2.3.1 Proces změny ústavy.....	53
2.3.1.1 Předpoklady pro změnu ústavy	54
2.3.1.2 Participace aktérů	58
2.3.1.3 Délka procesu změny ústavy.....	65
2.3.2 Nastavení politického systému	67
2.3.2.1 Charakter ústavy a preambule.....	67

2.3.2.2 Institucionální nastavení politického systému.....	73
2.4 Závěrečná analýza	84
2.4.1 Zhodnocení procesu změny ústavy s ohledem na ideální typ .	84
2.4.2 Zhodnocení změny ústavy z pohledu institucionálního nastavení	87
Závěr.....	90
Seznam literatury	92
Internetové zdroje	101
Prameny	103
Rozhovory.....	103
Resumé.....	104
Přílohy.....	105

Úvod

„Písemné ústavy jsou ústřední instituce v politickém řádu a mocné symboly státnosti“ (Ginsburg, Melton, Elkins 2010: 10), které definují vnitřní uspořádání státu, vztahy mezi jednotlivými složkami moci či volební systém, který následně ovlivňuje podobu celého stranického systému, proto se v rámci politické, společenské ale také politologické sféry jedná o zásadní dokument. Giovanni Sartori (2001: 9) přirovnává ústavu k mechanismům, které musejí fungovat a mít určitý výkon k tomu, aby byl stát stabilní a funkční. Ovšem není to jen samotná ústava a její obsah, který je důležitý pro fungování a charakter systému a státu. V tomto směru je také zásadním aspektem proces, při kterém nová ústava vzniká a s tím spojený pojem ústavního inženýrství.

Maďarsko, jako jediná země bývalého východního bloku, po pádu nedemokratického komunistického režimu nepřijalo během několika porevolučních let nový základní zákon země a pouze novelizovala většinu článků stávající komunistické ústavy z roku 1949. Snahy o vytvoření nové ústavy se během posledních dvaceti let objevovaly v programech politických stran, ale nikdy nedošlo mezi politickými aktéry ke konsenzu, který by vedl k úspěšnému vytvoření ústavy. Až v roce 2012 vstoupila v Maďarsku v platnost nová ústava, jejíž tvorba a schvalovací proces byly a stále jsou označovány za více či méně nestandardní, na což upozornilo ve svých zprávách mezinárodní společenství (EU – Benátská komise, OSN), ve svých studiích, komentářích a dalších publikacích řada významných politologů a politoložek (Schepelle 2013; Nergelius 2012; Efler 2011) či mezinárodní lidsko-právní organizace působící jak v samotném Maďarsku, tak i mimo něj (Maďarský helsinský výbor či Maďarská unie občanských svobod).

Maďarsko se ocitlo v situaci, kdy se po parlamentních volbách v roce 2010 při volebním zisku téměř 68 % (262 křesel z 386 možných)¹ utváří jednobarevná vláda strany Fidesz, která kromě většiny potřebné k utvoření vlády, získává také ústavní většinu, která ji umožňuje vytvořit nový základní zákon státu, aniž by při její tvorbě musela nutně hledat konsenzus napříč politickým ale také veřejným spektrem. Zajímavým aspektem procesu tvorby ústavy byla také doba, během které samotná ústava státu vznikala. Podle Maďarského helsinského výboru se projednávání vzniku nové ústavy v maďarském parlamentu započalo přibližně v polovině dubna roku 2011, aby byla následně konečná verze ústavy přijata v polovině května téhož roku.² Tento krátký interval neumožnil řadě aktérů, i přes jejich snahu, zasáhnout do samotné tvorby základního zákona, upravit jej či jen diskutovat o jejím obsahu, což je jeden z hlavních bodů kritiky směřující k maďarské vládě a jeden z hlavních bodů této diplomové práce.

Diplomová práce se bude ve své první teoretické části věnovat teorii ústavního inženýrství skrze klasické autory politické vědy (Sartori 2001; Lutz 2006), ale také existujícím standardům, které jsou nezbytné při procesu tvorby ústavy (tzv. *constitution making*, *constitutional design*, *constitutionalism*) tak, aby ústava splňovala základní demokratické atributy (Epstein 2011; Elkins, Blount 2010; Elster 1995; Horowitz 1999). V rámci těchto přístupů bude velmi stručně popsán základní mechanismus fungování parlamentní demokracie, přičemž důraz bude kladen především na vztahy mezi základními složkami moci výkonné, zákonodárné a soudní. Zároveň bude vytvořen na základě přístupů

¹ Oficiální stránky maďarských voleb – výsledky parlamentních voleb z roku 2010, dostupné na: <http://www.valasztas.hu/dyn/pv10/outroot/vdin2/en/150.htm> (24. 10. 2013).

² Hungarian Helsinki Committee, *The Third Wave – The New Constitution in Hungary*, dostupné na: http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/D%C3%A9mocratie%20et%20citoyennet%C3%A9/4_%20Hungarian_NGOs_assessing_the_draft_Constitution_of_Hungary_20110414.pdf (24. 10. 2013).

teoretický rámec atributů, které by proces tvorby ústavy státu měl splňovat tak, abychom jej mohli označit za demokratický a legitimní.

Diplomová práce bude založena na premise, že *proces vytváření, schválení a následné novelizace maďarské ústavy nebyl standardním demokratickým procesem, jehož důsledky mohou ohrožovat demokratičnost celého maďarského politického systému, a zároveň na předpokladu, že maďarská jednobarevná vláda strany Fidesz využila svého postavení k vytvoření ústavy, v rámci které se upevňuje postavení maďarské vlády a maďarského parlamentu, ale také dochází ke změně pravomocí a postavení maďarského Ústavního soudu.*

Cílem práce je potvrzení či vyvrácení této premisy na základě analýzy případové studie Maďarska, přičemž práce bude založena na zkoumání samotné ústavy, jejích novelizací, rozhodnutí maďarského ústavního soudu, připomínek mezinárodního společenství, ale také na reflexi politologů a politoložek, jež se tématu maďarské ústavy věnují. Tato zkoumání budou v závěru práce porovnávána s teoretickými východisky, čímž se potvrdí či vyvrátí stanovená premisa. V rámci stanoveného cíle práce si tedy pokládám následující výzkumné otázky a podotázky:

1. Můžeme označit proces vytváření, schválení a následné novelizace maďarské ústavy jako demokratický na základě předem stanovených atributů?

a) Jakým směrem směřuje kritika mezinárodního společenství a dalších organizací vzhledem k maďarské ústavě?

b) Jakým způsobem reflektovala maďarská vláda kritiku mezinárodního společenství či jiných organizací?

c) Jakým způsobem byla maďarská ústava reflektována u ústavního soudu?

2. Jakým způsobem se změnil vztahy mezi výkonnou, zákonodárnou a soudní mocí s přijetím nové maďarské ústavy?

- a) Jaké postavení má v současné době maďarská vláda?
- b) Jaké postavení má v současné době maďarský parlament?
- c) Jaké postavení má v současné době maďarský ústavní soud?

Zásadní přínos této práce spočívá v reflexi aktuálního tématu, které není v českých akademických sférách nikterak reflektováno a pokud ano, tak pouze minimálně a pouze širším pohledem na maďarské politické strany nebo maďarskou politiku obecně (např. Havlík 2013; 2011). Jak již název práce napovídá, v rámci metodologického uchopení je diplomová práce případovou studií v rámci kvalitativního výzkumu, jejímž atributem je „*dostatečně ohraničený aspekt historické epizody*“ (Kořan 2008: 32), přičemž zjištěné poznatky mohou obohatit již existující širší kategorii fenoménů. Mimo analýzu samotné ústavy, jejích novelizací, rozhodnutí maďarského Ústavního soudu, připomínek mezinárodních organizací či studií věnujících se této problematice, bude diplomová práce postavena také na reflexi samotných aktérů, kteří ve formě rozhovorů nebo oficiálních vládních rezolucí vysvětlují své motivace při tvorbě ústavy.

Teoretické ukotvení diplomové práce bude reprezentováno především zásadní knihou Giovanni Sartoriho (*Srovnávací ústavní inženýrství*), která bude základním rámcem, v jehož intencích budou popsány vztahy mezi mocí výkonnou, zákonodárnou a soudní. Co se týče přístupů k procesu utváření ústavy, bude čerpáno především ze studií kolektivu autorů okolo Zachary Elkinse, Justina Blounta, Toma Ginsburga (*Does the Process of Constitution-Making Matter?, The Endurance of National Constitutions* nebo *Comparative Constitutional Design*), Jona Elstera (*Forces And Mechanism In The Constitution-making Process*), Donalda Lutze

(*Principles of Constitutional Design*) nebo Richarda Epsteina (*Can We Design An Optimal Constitution?*).

Jak již bylo řečeno výše, v českém akademickém prostředí není konkrétně téma nové maďarské ústavy téměř vůbec reflektováno, proto budu ve své práci čerpat především z prací zahraničních, především maďarských, autorů a autorek. Jako jednu z hlavních kritiček maďarské ústavy můžeme zmínit Kim Lane Scheppele, která se ve svých studiích (*The Trajectory Of Democracy – Why Hungary Matters?*)³ zabývá především demokratičností maďarské ústavy. Dalšími autory či autorkami, z jejichž studií a knih bude čerpáno, budou např. Michael Efler (*When the Government Writes Its Own Constitution*), Krizsta Kovács a Gábor Tóth (*Hungary's Constitutional Transformation*), Joakim Nergelius (*The Hungarian Constitution of 2012 and Its Protection of Fundamental Rights*), Jakab Andreás a András Körösényi (*Alkotmányozás Magyarországon és Máshol*)⁴ či Balázs Schanda (*A New Constitution for Hungary*).

³ Také Unconstitutional Constitution, dostupné na: http://www.youtube.com/watch?v=M_swtZNgjTc či Hungary's Unconstitutional Constitution, dostupné na: <http://www.youtube.com/watch?v=NVuq4HTLnzs> (25. 10. 2013).

⁴ *Ústava v Maďarsku a jinde.*

1. Ústavní inženýrství

Giovanni Sartori (2001) chápe ve své stěžejní publikaci *Srovnávací ústavní inženýrství* ústavní inženýrství jako analytický prostředek ke zkoumání ústav jednotlivých zemí, přičemž reflektuje především vlastní nastavení ústavního textu, ať už se jedná o problematiku volebního systému, rozdělení moci na výkonnou, zákonodárnou a soudní, a s tím také související nastavení politického systému na prezidentský nebo parlamentní. Podle Sartoriho jsou ústavy „*plánem či rámcem svobodné vlády*“ (Sartori 2001: 197), ale také „*nástroji vlády, které limitují a krotí výkon politické moci a umožňují jeho kontrolu*“ (Sartori 2001: 197).

K potřebám tohoto textu si rozšíříme Sartoriho chápání ústavy o prvek procesu tvorby ústavního textu⁵ (*constitutional design, constitution-making, constitution-drafting*), konkrétně budeme hovořit o předpokladech, které by měly být splněny ve spojitosti se změnou ústavy, a popíšeme několik základních bodů, které by měly být součástí procesu změny ústavy tak, abychom proces mohli označit jako demokratický a legitimní, protože „*ústava je nejvyšší úrovní tvorby právních předpisů (...) a vyžaduje nejvyšší možnou míru legitimizace v demokratické teorii*“ (Ginsburg, Elkins, Blount 2009: 206). V návaznosti na tyto faktory budeme hovořit především o míře participace aktérů, ať už v podobě odborné nebo laické veřejnosti, tak i dalších orgánů, které jsou součástí institutu demokracie, ale také o délce celého procesu. V tomto směru navážeme na již zmíněného Sartoriho, který tvrdí, že ústava zůstává stále stěžejním dokumentem státu, přestože se v posledních desetiletích objevuje celá řada behavioristických teorií spojených především s otázkou společenského pluralismu a nereflektujících ústavní uspořádání (Sartori 2001: 199).

⁵ Proces tvorby ústavního textu bude chápán jednak jako novelizace ústavy, tedy její přetvoření, ale také její samotná tvorba, tedy vytvoření ústavy nové.

Přístup zahrnující proces tvorby ústavy je v mnoha případech limitující především s ohledem na velmi specifickou případovou studii ve druhé části práce, kdy se mění ústava standardní parlamentní demokracie. Prvním problémem je častá reflexe procesu tvorby ústavy především jako konečného faktoru při přechodu země k demokracii, tj. většina autorů (viz Kunc 1994; Linz, Stepan 1996; Przeworski 1991; Belmont, Mainwaring, Reynolds 2002) se věnuje procesu tvorby ústavy z pohledu přechodu k demokracii a většina aspektů jejich výzkumu je k tomu uzpůsobena. Druhý problém je velmi podobný, řada autorů a autorek se věnuje procesu tvorby ústavy s ohledem na postkonfliktní rekonstrukci zemí po válečném konfliktu (např. Banks 2008; Samuels 2006; Widner 2008; Williams, Hahn, Tillinghast, Nugent 2007; Brinkerhoff 2007; Ludsin 2011), tudíž opět stanovují ve svých analýzách rámec těžko použitelný v našem konkrétním případě. A poslední problém se dotýká dnes již klasické diskuze o ústavním inženýrství a nastavení takového systému, který by fungoval i v diverzifikovaných společnostech (více např. Lijphart 1969; 2004; Lerner 2011; Novák 2001), tedy diskuze o ústavním nastavení potřebném pro tzv. konsociační či konsenzuální demokracii.

Samozřejmě, že se ve většině zmíněných přístupů jedná spíše o ideální typ a témata ohledně role ústavy v přechodu k demokracii, postkonfliktní rekonstrukce či heterogenní společnosti se překrývají. To nám v kombinaci s přístupy zahrnující proces tvorby a změny ústavy ve standardní etablované demokracii (např. Ginsburg, Elkins, Blount 2009; Elster 1995; Lutz 2006; Brandt, Cottrell, Ghai, Regan 2011; Reynolds 2002; Belmont, Mainwaring, Reynolds 2002; Shvetsova 2002; Frye 2002; Epstein 2011; Levinson 2011 aj.) dává možnost vytvořit vlastní ideální typ procesu tvorby ústavy tak, aby byla její tvorba opodstatněná, aby splňovala demokratické parametry a zároveň byla legitimní.

Vytvořit takový ideální typ je cílem první části předkládaného textu, přičemž ideální typ bude vytvořen s ohledem na tezi Donalda Lutze (2006: 9). Podle něj v zásadě neexistuje optimální model procesu tvorby ústavy ani samotného ústavního textu aplikovatelný na všechny společnosti a státy univerzálně i přes to, že v současné době zažíváme vzrůstající tendenci tvorby rozsáhlejších srovnávacích empirických prací dotýkajících se výzkumu ústavy a ústavnosti skrze vysoký počet jednotlivých případových studií (Ginsburg, Elkins, Blount 2009: 202 – 203; Horowitz 1999) a jak upozorňuje Jon Elster (1995: 364), existuje také omezené množství literatury, které by se zabývalo procesem ústavní tvorby vysvětlujícím pohledem. Naopak mimo případové studie existuje řada teoretické literatury dotýkající se řádného legislativního procesu, ústavního práva nebo konečných důsledků samotné ústavy ve smyslu komparace parlamentního a prezidentského režimu, bikameralismu a unikameralismu apod. I přes tyto obtíže se ovšem pokusíme ideální typ vytvořit.

1.1 Ústava jako základ politického systému

V návaznosti nejen na Sartoriho můžeme hovořit o moderním konstitucionalismu jakožto o svrchovanosti lidu, což „*implikuje alespoň určité minimální oddělení pravomocí*“ (Lutz 2006: 10). Toto oddělení pravomocí je podle Donalda Lutze z velké části spojené s vynálezem psané ústavy (Lutz 2006: 10). Podle Richarda Epsteina je moderní konstitucionalismus v současné době jakýmsi módním trendem a řada odborníků zabývajících se tímto tématem „*trvá na tom, že každý stát, a to zejména každá rozvíjející se země, by měla přijmout psanou ústavu pro organizaci své vlády*“ (Epstein 2011: 290). Nejdůležitějším atributem psané ústavy je „*nastavení jasných pravidel, z nichž většina nemůže být cílem interpretativních sporů o základních strukturách vlády*“ (Levinson

2011: 151), což znamená, že ústava zahrnuje „*institucionální kontext pro prosazování právních předpisů*“ (Levinson 2011: 151).

Ústava de facto i de iure utváří základ pro organizaci státu, přičemž „*stát je mechanismus, jehož prostřednictvím společnost poskytuje prostor pro výkon politických, správních a soudních pravomocí s cílem zajistit právo a pořádek, ochranu práv lidí a zároveň zajistit podporu a regulaci ekonomiky*“ (Brandt, Cottrell, Ghai, Regan 2011: 15). Podle této teze uvažujeme v intencích suverénního lidu, který reprezentuje ústava a ústava může být považována za smlouvu mezi lidmi o tom, jakým způsobem řídit stát. Autoři ovšem upozorňují, že se svým způsobem může jednat o mýtus, kdy lidé nemusejí mít podstatnou roli při vytváření nebo ovlivňování rozhodnutí o novelizaci nebo o tvorbě nové ústavy. Ovšem o tomto problému budeme hovořit především v částí věnované procesu tvorby ústavy, přičemž již teď je jasné, že míra participace dalších aktérů bude určujícím prvkem nejen teoretického ukotvení, ale i samotné případové studie Maďarska.

Dostáváme se totiž do doby, kdy „*ústava začíná zasahovat společnost (...) v otázkách, které se ji hluboce dotýkají*“ (Brandt, Cottrell, Ghai, Regan 2011: 15) a které nejsou pouhým vymezením pravomocí jednotlivých institucí, přičemž autoři za hlavní funkci ústavy označují především vyvážení protichůdných zájmů ve společnosti. V rámci tohoto textu sdělíme tento pohled, ovšem stále považujeme ústavu a její politické instituce za zásadní mechanismy pro „*ovlivňování logiky a výsledků demokratické politiky*“ (Belmont, Mainwaring, Reynolds 2002: 3). Platí pro nás jednoduché premisy, že „*každý politický systém bude fungovat po většinu času lépe, pokud existují zjiřitelná pravidla o tom, kdo je oprávněn vykonávat politickou moc*“ (Levinson 2011: 154) a že jsou ústavy většinou „*jako produkty různých konkurenčních zájmových skupin*

organizovaných společnými ekonomickými cíli, etnickými nároky nebo politickou ideologií“ (Ginsburg, Elkins, Blount 2009: 212).

1.2 Historický vývoj ústavnosti

Současný proces tvorby ústavy je podle Toma Ginsburga spojen především s vzestupem a šířením písemné formy ústavy z konce osmnáctého století ve Spojených státech, Francii a Polsku, které navazovaly na dřívější ústavodárné snahy na Korsice nebo ve vybraných amerických koloniích. V podstatě se jednalo o přeměnu politické teorie k více technickému, právnímu pojetí písemnou formou, které se již od počátku snažilo utvářet optimální nastavení politického systému (Ginsburg 2012: 3).

Počet ústavních demokracií vzrostl z devatenácti v roce 1947 na více než šedesát po roce 2000 (Lutz 2006: 9). Ústavy samotné nemusejí vždy vést podle Zachary Elkinse (2010: 972) k demokracii, ovšem během několika set leté historie bylo nemyslitelné, aby bylo dosaženo demokracie bez ústavního dokumentu.⁶ Demokracie a ústava se vyvíjely souběžně a jsou základy současného moderního státu. Na druhou stranu ústavy se v průběhu doby stávají univerzálními, kdežto demokratické zřízení nikoli, formálně se v celé řadě nedemokratických režimů používá celá škála standardních demokratických principů, ale ve skutečnosti tyto principy neexistují, což potvrzuje právě Elkins, podle kterého obsahovalo například více než 80 % nedemokratických ústav od roku 1800 právo na svobodu projevu, 76 % právo na shromažďování nebo 51 % svobodu tisku, což v praxi nefungovalo (Elkins 2010: 972).

Během dvacátého století rostl počet států se zavedenou ústavou velmi rychlým tempem, charakteristické pro ústavní tvorbu jsou také rozmanité kontexty, v rámci kterých ústavy států vznikaly, ať už se jednalo o

⁶ S výjimkou existence nepsaných ústav (Velká Británie).

ustupující kolonialismus a následnou dekolonizaci spolu se vznikem nových států nebo o přechody k demokracii v různých nedemokratických režimech komunistického či vojenského charakteru. *„Z rozmanitosti kontextů vyplývá, že primární účel ústav se může značně lišit: budování nově vzniklého státu, upevňování demokracie po přechodu k demokracii, utváření liberální ekonomiky nebo navázání spolupráce mezi znepřátelenými skupinami obyvatel v rámci státu a ukončení konfliktu“* (Brandt, Cottrell, Ghai, Regan 2011: 13).

Jon Elster hovoří o několika vlnách, v rámci kterých jsou utvářeny moderní ústavy. První vlna přichází mezi lety 1780 a 1791, kdy jsou sepsány první ústavy v rámci některých amerických států, ve Francii či Polsku. Druhá vlna reflektuje revoluční události roku 1848, kdy se základní zákon přijímá ve většině zemí, kterých se revoluční události dotkly. Třetí vlna přichází po první světové válce, kdy jsou utvářeny (staro)nové státy (Polsko, Československo). S válkou souvisí i čtvrtá vlna, která je identifikovatelná hlavně v souvislosti s porážkami velmocemi druhé světové války (Japonsko, Německo) a v návaznosti na tuto vlna pak přichází další, která je spojena s rozpadem francouzských a britských kolonií, ať už hovoříme o Indii, Pákistánu nebo dalších afrických zemích, které většinou kopírují ústavy svých bývalých koloniálních mocností (např. Pobřeží slonoviny kopíruje pátou francouzskou republiku či Nigérie britský model). Poslední dvě vlny jsou spojené s přechody k demokracii, jednak je to vlna přechodů v sedmdesátých letech (Španělsko, Portugalsko, Řecko), ale také bývalý východní blok od roku 1989 (Československo, Maďarsko, Polsko aj.) (Elster 1995:368 – 369).

Co se týče politického uspořádání, po druhé světové válce vidíme značný posun směrem k větší dělbě moci, přičemž mnoho volených prezidentů ztrácí své pravomoci. Dalším viditelným jevem je vznik nezávislých nejvyšších a ústavních soudů (Lutz 2006: 11), které postupně začínají

zasahovat do procesu tvorby ústavy v demokratických společnostech a v podstatě dochází ke „*globální expanzi soudní moci*“ (Scheppelle 2003: 219).

V několika vlnách nově se demokratizujících států, tedy od roku 1970 až do současnosti, se objevují jak parlamentní systémy, tak také systémy prezidentské, přičemž parlamentarismus mírně převyšuje počet států s prezidentským režimem (více např. Gerring, Thacker, Moreno 2009; Adséra, Boix 2004). Institucionální nastavení se stává během třetí vlny přechodu k demokracii zásadním aspektem, který formuje vlnu nově vznikajících režimů a „*stává se klíčovým v úsilí o rozšíření demokracie*“ (Belmont, Mainwaring, Reynolds 2002: 1). Pokud budeme interpretovat Sartoriho v jeho vymezení prezidentského systému, hovoříme o třech kritériích. Prvním kritériem je „*přímá nebo jakoby přímá všelidová volba hlavy státu na stanovené období*“ (Sartori 2001: 93), druhým kritériem je exekutivní moc, která se „*nejmenuje ani nerozpouští na základě hlasování v parlamentu*“ (Sartori 2001: 94) a nakonec třetím kritériem je, že prezident je hlavou exekutivy. Naopak parlamentní systémy jsou postaveny na sdílené legislativní a exekutivní moci, což znamená, že vláda je jmenována nebo rozpuštěna na základě hlasování parlamentu, přičemž postavení vlády můžeme definovat mimo jiné pozicí premiéra mezi ostatními ministry nebo existencí konstruktivního vota nedůvěry, které znamená, že při vyslovení nedůvěry premiérovi je nutné záhy hlasovat o důvěře pro jeho nástupce (Sartori 2001: 110 – 116).

Zajímavým faktem také je, že prezidentské režimy se spíše proměňují v rámci změn ústavy na parlamentní, ale opačné tendence nejsou nijak viditelné, což svědčí o oblíbenosti parlamentního režimu (Lutz 2006: 11). Na druhou stranu míra selhání obou režimů je velmi podobná, navíc většina systémů nepředstavuje čisté parlamentní nebo čisté prezidentské systémy. Podle Lutze stojí za selháním především sociálně-politické

faktory, které mohou institucionální nastavení zmrazit (Lutz 2006: 13). S tím souhlasí i Ginsburg, podle kterého nepřinesla několik desetiletí trvající debata ohledně lepší funkčnosti parlamentního nebo prezidentského systému jednoznačnou odpověď na otázku, který systém je lepší. Kauzální spojení mezi typem režimu a jeho selháním je nejednoznačný, to, co nakonec určí výsledek, jsou spíše struktury společnosti než vědomě určené instituce (Ginsburg 2012: 5).

Další vývoj ústavních demokracií směřoval ve druhé polovině dvacátého století směrem ke konsenzuálnímu modelu, přičemž tato konsenzuální politika klade důraz především na deliberativní procesy, které mají za následek zpomalení procesu tvorby a aplikace legislativy, na druhou stranu ale vytvářejí podle Lutze prostor pro široké spektrum zájmů obyvatelstva ve smyslu začlenění etnických, náboženských, regionálních a jiných menšin, účelem ústavy je tedy „*přesun konfliktu z ulic směrem ke kompromisu*“ na vyšší úrovni (Lutz 2006: 11).

1.3 Základní prvky ústavy

Ústava může mít několik rozměrů, podle Kennetha Wheareho můžeme ústavu chápat dvojím způsobem, ústava může být reflektována výhradně jako právní dokument, který se soustřeďuje zásadně na právní nastavení (pravidla) a nereflektuje v podstatě nic jiného. Na druhé straně můžeme chápat ústavu jako jakýsi manifest, jehož součástí může být vyznání víry, prohlášení o hodnotách a de facto se může jednat o jakousi chartu státu (Wheare dle Brandt, Cottrell, Ghai, Regan 2011: 14). V návaznosti na prohlášení o hodnotách státu zmiňme úvodní část, kterou obsahuje většina současných ústav. Rolí preambule se ve své studii zabývá Sanford Levinson (2011), pro kterého jsou preambule „*stránky v rámci ústavních textů, kde ústavodárci prohlašují své hlavní záměry a kde komunikují své nejhlubší touhy pro nově vytvořené zřízení*“ (Levinson 2011: 162), z tohoto důvodu je tedy důležité reflektovat obsah preambulí,

přestože nejsou právně závazné. Preambule může obsahovat především zmínky ohledně náboženství,⁷ jazyka, etnického původu, společné historie útlaku nebo závazek ke schématu univerzálních hodnot (Levinson 2011: 177). Důvodem zmínky o charakteru preambule budiž specifická preambule v naší případové studii ve druhé části práce, která bude součástí naší analýzy.

Donald Lutz přináší tři základní prvky, které by měla obsahovat ústava. Zaprvé se jedná o kulturní prvek, který je většinou součástí preambule ústavy a je definicí občanství nebo charakterizuje národ. Druhým prvkem je rozdělení moci, o čemž byla řeč výše, cílem je především identifikace rozdělení pravomocí mezi jednotlivými institucemi. Třetím prvkem je pak prvek spravedlnosti, který je podle Lutze klíčovou složkou ústavnosti a jehož cílem je koordinace spravedlnosti mezi jednotlivými mocenskými složkami. Paradoxem podle Lutze je, že se všechny tři prvky překrývají, ale zároveň si odporují. Spravedlnost vychází z univerzálního předpokladu použití pro všechny, kdežto kulturní složka se opírá o konkrétní rozdíly mezi občany (Lutz 2006: 13 – 18; Lutz 1994: 358). V této souvislosti ovšem hovoříme o jednotlivých ústavách, které jsou nutně závislé na národních kontextech té které země, „*pojetí, chápání a respektování ústavy se liší v závislosti na značné části národních dějin*“ (Brandt, Cottrell, Ghai, Regan 2011: 13), což podle autorů znamená, že termíny ústava a ústavnost nemají vždy stejný význam a dopad ve všech zemích.

Richard Epstein (2011) přichází také se třemi základními prvky, které by měly být součástí nově vytvořené ústavy. Prvním prvkem, o kterém by měli tvůrci ústav přemýšlet, je jakási lidská povaha (*human nature*).

⁷ Levinson ve své studii reflektuje například pozici náboženství v preambuli. Například v kanadské ústavě se můžeme setkat s větou „*Kanada je založena na principech, které uznávají právní principy a Boha*“, švýcarská ústava, která obsahuje větu „*Ve jménu Boha všemohoucího*“, německá si je pak vědoma „*své odpovědnosti před Bohem a lidmi*“ (Levinson 2011: 169).

Snahou by mělo být vytvořit takovou ústavu, která bude odrážet charakter lidu, což umožní stabilitu samotné ústavy. Druhým prvkem je již zmíněné institucionální uspořádání, které se dotýká pozice výkonné, legislativní nebo soudní moci. Epstein upozorňuje, že v tomto směru by bylo ideální komparovat některé vlastnosti systému napříč jinými státy a inspirovat se fungujícími strukturami a mechanismy, přestože existuje v jiných zemích rozdílný sociální nebo historický kontext. Posledním aspektem ústavy by měla být ochrana individuálních práv, do kterých Epstein zařazuje především osobnostní práva, jako je svoboda náboženského vyznání nebo svoboda projevu, ale také ekonomická práva a svobody, jako je například právo na soukromé vlastnictví (Epstein 2011: 291 – 292).

Mimoto se Epstein také zmiňuje o čtyřech strukturách, které v některých ohledech kopírují jeho tři základní prvky ústavy, zařazuje sem institut demokratických voleb, federalismus, pokud existuje geografické rozložení rozdílných etnických či jiných skupin obyvatelstva, již zmíněné rozdělení moci na výkonnou a zákonodárnou, a poslední strukturou je soudní moc, kterou Epstein vyzdvihuje jako zásadní pro celý systém. Podle něj jsou zásadní tři otázky ohledně soudního systému, zaprvé je to nastavení a organizace soudního systému, zadruhé akt výběru soudců a třetí se týká soudního přezkumu, což v praxi znamená schopnost soudu zrušit legislativní nebo exekutivní návrhy zákonů z důvodu rozporu s ústavou. Základem je nezasahování legislativní nebo výkonné moci do moci soudní a ponechat tuto moc neutrální (Epstein 2011: 300 – 315). V rámci analýzy případové studie se proto primárně zaměříme na postavení ústavního soudu, které je pro systém klíčové.

Pozastavme se u Epsteinovy struktury demokratických voleb, kterou by měla obsahovat každá ústava. Jak upozorňuje Jon Elster (1995: 367), volební zákon nemusí být vždy součástí samotné ústavy, přestože představuje zásadní rys celého systému a měl by podléhat přísnějšímu

schvalovacímu procesu. V minulosti se podle Sartoriho (2001: 38) význam volebních systémů dlouho podceňoval, přičemž i dnes některé ústavy určují volební systém v obecné rovině (Polsko) a některé vůbec (Francie, dříve Maďarsko). Charakter jednotlivých volebních systémů je základem Sartoriho (2001) publikace. Pro naši případovou studii není nutné zevrubně popisovat jednotlivé typy volebních systémů, stačí pouze základní charakteristika, která nám umožní v maďarském případě odhadnout dřívější tendence volebního systému, ale také ty současné, které přicházejí s novou ústavou resp. s novým volebním zákonem.

Základním způsobem můžeme rozdělit volební systémy na většinové a poměrné. Většinové systémy se vyznačují tím, že vítěz bere vše, kdežto v poměrných systémech se vítězství dělí a je nutné získat dostatečný podíl hlasů. *„Cílem většinových (majoritních) systémů není parlament odrážející rozdělení hlasů; hledají jasného vítěze (...) nejde pouze o to zvolit parlament, chtějí zároveň zvolit (i když pouze jako předpokládaný důsledek) i vládu“* (Sartori 2001: 17). Poměrné systémy usilují o poměrný převod hlasů na křesla, přičemž se ale rozcházejí v míře proporcionality a disproporcionality, nejde jen o vzorce přepočtu mandátů na křesla, ale také o velikost volebního obvodu. Právě velikost volebního obvodu je zásadní proměnnou, čím větší volební obvod, tím větší míra proporcionality, naopak čím menší, tím se systém schyluje k disproporcionalitě a nahrává tak spíše velkým stranám oproti malým (Sartori 2001: 17 – 21). O tom, jaké strany vyzdvihují ten který systém, se zmíníme ještě v další části textu tak, abychom mohli v maďarském systému odhadnout alespoň částečně motivy a zájmy vládnoucí strany ohledně změny volebního systému, který přichází s novou ústavou.

1.4 Proces změny ústavy

V našem pojetí a pro potřeby tohoto textu zahrnujeme kromě obsahu ústavy samotné do ústavního inženýrství také samotný proces změny

ústavy, přičemž i ten představuje zásadní vliv na fungování celého systému. Hlavním cílem ústavního návrhu *„je dosáhnout určitého stabilního tvaru politického systému, obvyčejně spojeného s určitou sadou formálních institucí, přičemž dosažení tohoto cíle může být dosaženo použitím těchto institucí a jejich výkonu“* (Shvetsova 2002: 55). Úkolem ústavního procesu tedy není vytvoření jednoduchých legislativ, ale základním rysem je podle Epsteina nutnost určité stálosti a odolnosti proti zrušení v rámci běžných právních předpisů (Epstein 2011: 322). Ostatně většina tvůrců ústav pracuje s předpokladem, že by konkrétní ústavy měly vydržet delší dobu. Ukazuje se ovšem, že se nejedná o jednoduchý úkol, především v nově se vytvářejících demokraciích mimo západní Evropu a severní Ameriku (Ginsburg, Melton, Elkins 2010: 10). Tvorba ústavy je vlastně snahou *„regulovat budoucí lidské chování na základě spekulativních prognóz jak budou instituce, někdy i nevyzkoušené, skutečně fungovat ve středu politických konfliktů, v rámci kterých je nevyhnutelný kompromis“* (Ginsburg 2012: 1), ve své podstatě je ústavní design podle Toma Ginsburga více uměním než vědou a existuje zde bezpočet faktorů, které mohou ovlivnit stanovené plány a které činí z procesu poměrně kontroverzní záležitost (Proksch 2007: 1).

To, že jsou ústavy často předmětem celkové výměny je podle Lutze standardní, Lutz zároveň dodává, že *„všechny ústavy vyžadují pravidelné, periodické změny, ať už prostřednictvím novelizace, soudní nebo zákonodárné změny nebo celé výměny“* (Lutz 2006: 146 - 156). Zároveň můžeme podle Lutze definovat úspěšný ústavní systém především kombinací faktorů, jako je stáří ústavního textu a četnost změn, které text během své existence prodělal, to znamená, že čím méně změn ústavní text prodělá, tím úspěšnější je, přestože minimální počet změn či žádná změna rozhodně nejsou známkou ideálního stavu,

důležitá je podle Lutze spíše vyrovnanost četnosti a stáří ústavy (Lutz 2006: 156).

Podle studie Ginsburga, Elkinse a Blounta (2009: 202) se každoročně vymění průměrně okolo pěti ústav, přičemž okolo patnácti bude pozměněno a u dalších dvaceti se budou podávat návrhy na revize, které budou mít dalekosáhlé následky pro celý politický systém.⁸ Z výzkumů také vyplývá, že průměrná životnost demokratických ústav, od roku 1789 do současnosti, je přibližně šestnáct roků (Alberts, Warshaw, Weingast 2012: 69), přičemž empirickými údaji můžeme doložit poměrně logicky mnohem vyšší četnost změn starších ústav nežli těch nových (Dixon, Holden 2012: 195).

Proces ústavní změny může zahrnovat celou řadu prvků a podob, obvykle se jedná o dohodu mezi politickými stranami, legislativním orgánem, který může a nemusí být součástí procesu, a také mezinárodním společenstvím. Platí jednoduchá proměnná, že *„čím větší je shoda na postupu změny ústavy, tím vyšší je šance na úspěch ústavy samotné“* (Cottrell, Ghai, Regan 2011: 19), protože *„optimální návrh procesu tvorby ústavy je problém, který (...) nepřímo souvisí s problematikou existence optimální ústavy“* (Elster 1995: 364). Proto by podle Dixon s Holdenem (2012: 197) mělo být klíčovou funkcí ústavních tvůrců zajistit, aby byly probrány v rámci široké diskuze možné výhody či nevýhody každé navrhované ústavní změny než k ní samotné dojde, což v demokratických státech obvykle znamená určitý proces právního zapojení.

Během několika posledních desetiletí prodělal i samotný proces změny ústavy svůj vývoj. Především pokud se zaměříme na participaci dalších

⁸ Tým vědců okolo Zachary Elkinse, Toma Ginsburga nebo Thomase Meltona spravuje internetovou stránku Comparative Constitutions Project, v rámci které prezentují a komparují dle různých proměnných většinu ústav států na světě, dostupné na: <http://comparativeconstitutionproject.org> (20. 2. 2014).

aktérů, v dřívější době hráli klíčovou roli při tvorbě ústavy především odborníci z řad ústavních právníků či politologů, postupem času se okruhy participujících zvyšují s ohledem na mnohem širší pojetí ústavy, které bylo zmíněno výše, ústavy již nejsou pouhým nastavením institucí a jejich pravomocí, ale zasahují velmi silně také do společnosti. Proto je proces změny většinou dlouhý a může do něj zasáhnout kromě celé řady vnitřních aktérů státu také mezinárodní společnosti, přičemž existují autoři (např. Thornhill 2012), kteří přikládají mezinárodnímu společenství, zastoupenému mezinárodními normami, zásadní vliv na proces tvorby ústavy. Podle Thornhilla se především ústavy v demokratických státech mění kvůli mezinárodním normám a v *„extrémních příkladech jsou národní ústavy dokonce navrhovány externími subjekty, které jsou součástí dohod o mezinárodním právu“* (Thornhill 2012: 371), to znamená, že se dle autora omezuje role národního státu, jeho institucí a *„současný politický systém ustavující moci byl nahrazen právními normami jako dominantním zdroje legitimacy“* (Thornhill 2012: 375), což je základem pro měnící se politickou podobu současné společnosti.

Pokud ovšem zůstaneme v intencích změny ústavy národními orgány, zásadní otázkou politologického zkoumání je v posledních dekádách způsob změny ústavy ve smyslu instituce, která ji může změnit. Zdali je lepší měnit ústavou prostřednictvím parlamentu nebo speciálně vytvořených ústavodárných shromáždění, které by mohly utvářet mnohem vyšší stupeň konsenzu. Musíme vnímat proces změny ústavy jako politický jev, kde jsou *„vysoké sázky pro mnoho skupin ve společnosti, zejména politiků“* (Brandt, Cottrell, Ghai, Regan 2011: 18), to znamená, že se při procesu změny musíme vyvarovat především politickým zájmům, které by mohly destabilizovat systém, proto je také *„institucionální identita aktérů v procesu navrhování rozhodující“* (Ginsburg, Elkins, Blount 2009: 212). Lidé ve vládních funkcích mohou

jednat v zájmu svých institucí, proto někteří autoři (např. Elster 1995: 117) doporučují, aby byl snížen prostor pro institucionální zájmy především prostřednictvím orgánů, které budou utvářet a reformovat ústavu, ale nebudou napojeny na jiná legislativní nebo výkonná tělesa v rámci státu. S ohledem na případovou studii Maďarska bude zajímavé sledovat prostor, který byl dán jiným participujícím aktérům tak, aby mohly být „neutralizovány“ politické zájmy vládnoucí strany, která mohla změnit ústavu bez účasti jiných stran.

V návaznosti na problematiku prosazování zájmů při tvorbě ústavy musíme zmínit v odborné literatuře často reflektovaný přístup Jona Elstera k motivacím, které jsou součástí procesu tvorby ústavy (Elster 1995; Ginsburg 2012). Elster rozlišuje mezi třemi základními proměnnými, které se objevují v celém procesu, jedná se o zájem (*interest*), vášně (*passion*) a důvod (*reason*). Zájem rozděluje na osobní zájem, skupinový zájem a institucionální zájem, vášně na náhlou (impulsivní) anebo trvalou. Racionální důvody pak kladou důraz na nestranné zájmy o veřejné blaho a akcentují individuální práva a svobody (Elster 1995: 377). Pokud si rozvedeme Elsterovy motivace, jako první můžeme uvést osobní zájem, který je spíše marginálním faktorem (např. rumunské a bulharské ústavy jsou podle autora příkladem, kam se vměšovaly osobní zájmy především bývalých komunistických politiků, kteří se chtěli vyhnout trestnímu stíhání. A nejlepším příkladem je podle něj tvorba ústavy ČR a vytvoření dvoukomorového parlamentu, který měl být pobídkou pro poslance Federálního shromáždění, aby podpořili návrh rozpadu federace a zároveň mohli zůstat v poslaneckých lavicích, což se nakonec neuskutečnilo).

Druhou zájmovou motivací jsou skupinové zájmy, které Elster považuje za mnohem silnější faktor než v prvním případě, většinou se jedná o zájmy států na federální úrovni nebo o zájmy politických stran. Zájmy

politických stran jsou „rozhodující při vytváření volebních zákonů, (...) typicky, velké strany preferují většinové hlasování v jednomandátových obvodech, zatímco menší strany trvají na proporcionálním systému“ (Elster 1995: 378), což bylo vidět především v Polsku nebo Československu po pádu komunismu, kdy se menší komunistické strany stavěly spíše k proporcionálnímu systému. Stejně tak velké strany se šancí na vytvoření vlády většinou prosazují konstruktivní hlasování o nedůvěře, které posiluje postavení samotné vlády vůči parlamentu. Obvykle pak velké strany argumentují nestrannými hodnotami, jako je například potřeba silné vlády a malé strany naopak hovoří o nutnosti širokého zastoupení v rámci skutečné demokracie. Třetí zájmovou motivací jsou institucionální zájmy, jednoduše řečeno, institucionální zájem existuje v rámci ústavy, pokud subjekt, který se podílí na tomto procesu, apeluje na silnější postavení sebe sama v rámci systému, což Elster ilustruje několika potvrzenými hypotézami (Elster 1995: 378 - 380).

První hypotéza říká, že pokud se na tvorbě ústavy podílí legislativní orgán, tak v ústavě převažuje důraz na legislativu, nikoli na exekutivu v podobě vlády nebo prezidenta. To se potvrzovalo především ve východní Evropě po pádu komunismu, s drobnou výjimkou Polska a jeho postavení prezidenta nebo Maďarska a schválení konstruktivního hlasování o nedůvěře. Podle druhé hypotézy budou mít jednokomorové parlamenty tendenci vytvářet jednokomorové systémy a dvoukomorové zase dvoukomorové, s výjimkou Československa se tento fakt také potvrzuje hlavně v bývalé východní Evropě. Třetí hypotéza spočívá v pozici prezidenta. Pokud je prezident zapojen do procesu tvorby ústavy, bude mít tendence posilovat své postavení, což podle Elstera implikuje existenci osobních i institucionálních zájmů, které se v tomto případě překrývají. Tuto premisu autor opět potvrzuje v rámci bývalé východní Evropy, i když přiznává, že pozice Václava Havla nebo Lecha Walesy

jsou v tomto směru odlišné od ostatních, oba prezidenti se spíše snažili zabránit chaosu v překlenovacím období zefektivněním svých funkcí, nesnažili se však zvýšit svou politickou moc. Poslední hypotézou je způsob, jakým parlament může v následujícím procesu změnit ústavu. Většinou se parlamenty brání předkládání změn ústavy v referendu nebo přijetím změn dvěma po sobě jdoucími parlamenty, což je s výjimkou Rumunska opět potvrzené v nově se demokratizujících státech bývalé východní Evropy (více např. Raadt 2009). Někteří další autoři také zmiňují ve svých pracích důležitost způsobu změny ústavy, podle Dixon s Holdenem (2012: 208) je sice zvýšení obtížnosti ústavní změny v některých případech oprávněné, ale ve standardních demokraciích nikoli. Naopak obtížnost způsobu změny by měla zůstávat stabilní či se dokonce časem snižovat. Institucionální zájmy hrají tedy zásadní roli v procesu změny ústavy, ovšem to, co brání plnému využití institucionálních aktérů, jsou podle Elstera ústavní soudy. Pokud totiž existují silné ústavní soudy, mohou být jakýmsi vyvážením proti institucionálním zájmům parlamentu nebo vlády, proto je pro parlamenty vhodné, pokud chtějí mít silnou pozici, v ústavě omezit pravomoci soudů (Elster 1995: 380 – 382).

Druhou sadou motivací je podle Jona Elstera vášeň. Dle autora je nutné reflektovat v ústavě především dlouhodobě zájmy a vyhnout se krátkodobým či unáhleným rozhodnutím a nastavením systému. Elster ilustruje tuto podmínku opět československým příkladem, kdy se řada politiků z OF po revoluci zasazovala o většinový volební systém, který by přinesl OF drtivé vítězství, ovšem z dlouhodobého hlediska by zabránil širší reprezentaci zájmů, proto byla potlačena ona vášeň a byl přijat proporční systém. Celý tento segment je navázán na třetí motivaci tj. důvod, které souvisejí především s reflexí individuálních práv člověka (Elster 1995: 382 – 386). Elster hovoří o optimálním procesu, který by měl

být složen především z důvodů společného dobra, kde by se eliminovala vášně a zájmy. Ovšem sám autor přiznává, že ani tento optimální návrh nemusí být vždy jednoznačný, například co se týče role vášní, které jsou při tvorbě ústavy ne vždy negativním jevem (Elster 2012: 15).

Elsterův přístup představuje logický rámec, díky kterému budeme moci vytvořit ideální typ procesu tvorby ústavy, ovšem neobejdeme se bez některých problémů. Problémem našeho výzkumu může být fakt, na který narážejí ve své práci někteří autoři (Brandt, Cottrell, Ghai, Regan 2011; Lutz 2006; Horowitz 1999), totiž že samotný proces změny ústavy můžeme rozdělit na oficiální a neoficiální linii. V rámci oficiální linie můžeme sledovat ústavní výbory a jiné instituce vzniklé za účelem změny, ale také mezinárodní instituce dohlížející na celý proces. Na druhou stranu se objevují také linie neoficiální, které jsou spojeny především s lobbingem a zájmy politických stran či jedné politické strany, což není nutně negativním jevem, pokud vezmeme v potaz, že oficiální linie většinou nemůže reflektovat zájmy všech (Brandt, Cottrell, Ghai, Regan 2011: 19). To nám brání v poznání toho, jakým způsobem a jaké motivace převládaly v celém procesu, proto se musíme spolehnout na dedukci motivací především z výsledné podoby ústavy a na dalších informacích pocházejících především z médií, ale také od samotných tvůrců ústavy.

1.4.1 Předpoklady pro změnu ústavy

Donald Lutz (2006: 154; 1994: 357) uvádí několik základních předpokladů, které jsou iniciátory změny nebo tvorby nové ústavy. Podle Lutze se každý politický systém v průběhu času mění kombinací několika faktorů, kam zařazuje 1) změnu prostředí, kde politický systém působí (ekonomické změny, zahraniční politika, demografické změny apod.), 2) Změny hodnotového systému v rámci populace, 3) Nechtěné nebo

neočekávané institucionální účinky stávající ústavy a nakonec jsou to 4) kumulativní účinky rozhodnutí, které jsou prováděny legislativní, výkonnou nebo soudní mocí a které se nějakým způsobem překrývají. Pokud to shrneme, hovoříme o změně ústavy především z důvodu *„změny režimu, který může opustit hodnoty, instituce nebo jsou důsledky staré ústavy ve vážném rozporu s těmi, které preferují lidé v současné době (...), popřípadě se může stará ústava změnit tolikrát, že není již jasné, jakým způsobem působí“* (Lutz 2006: 155).

Obecně můžeme říci, že se proces změny spouští v rámci událostí jako jsou války, puče, ekonomické krize, revoluce nebo jiné mimořádné okolnosti, tedy v jakési atmosféře naléhavosti. Jon Elster hovoří o sedmi předpokladech pro změnu ústavy, přičemž tímto rozdělením téměř kopíruje své ústavodárné vlny, o kterých byla řeč výše, jedná se o sociální a ekonomickou krizi (americká ústavu z roku 1787 nebo francouzská z roku 1791), o revoluci (francouzská ústava z roku 1830), o kolaps režimu (jižní Evropa od roku 1970, východní Evropa od roku 1990), o strach z kolapsu režimu (francouzská ústava z roku 1958), o porážce ve válce (německá a japonská ústava po druhé světové válce), o rekonstrukci po válce (francouzská ústava z roku 1946), o vytvoření nového státu (polská a československá ústava po první světové válce), o osvobození z koloniální nadvlády (americká ústava z roku 1776 nebo země třetího světa po roce 1945) (Elster 1995: 371). Na druhou stranu musíme upozornit, že *„i když krize často předchází ústavní reformu, stupeň „bezkrizového“ ústavodárného procesu je pravděpodobně podceňován“* (Ginsburg, Elkins, Blount 2009: 209), příkladem může být švédská reforma v roce 1974, kanadská ústava z roku 1982, finská reforma v roce 1999 anebo změny ústavy v rámci socialistických států v průběhu druhé poloviny dvacátého století (Elster 1995: 370).

Další předpoklady přináší kolektiv autorů (Brandt, Cottrell, Ghai, Regan 2011: 20 - 24), podle kterých je nutné primárně identifikovat v rámci procesu změny klíčové aktéry, kteří budou informovat veřejnost o cílech a plánech na změnu, což jednoznačně zvýší legitimitu budoucí ústavy i v případě, že její tvůrci a aktéři změny představují jednotlivé politické strany. V průběhu procesu změny je také důležité, a zmínění autoři to považují na nejdůležitější úkol, dosáhnout konsenzu ohledně potřeby samotné reformy ústavy, přičemž většinou je tato potřeba jasná, ať už se jedná o postkonfliktní rekonstrukci nebo přechod k demokracii, protože platí, že *„dobrý proces musí udržovat rovnováhu mezi zájmy různých skupiny obyvatel a komunit“* (Brandt, Cottrell, Ghai, Regan 2011: 25).

1.4.2 Formy a fáze změny ústavy

Podle Donalda Lutze může být ústava státu změněna čtyřmi základními procesy. Zaprvé to je změna pomocí formální novelizace ústavy, soudní reinterpretace, legislativní revize dokumentu anebo může být vyměněn celý ústavní text za nový (Lutz 2006: 148; 1994: 358).

Návrh nové ústavy bývá připraven většinou ústavodárným shromážděním či legislativním orgánem státu skrze jejich výbor, který je doplněn většinou celou řadou odborníků ať už z oblasti ekonomie, politologie nebo veřejné správy. Tento postup má podle autorů tu výhodu, že je většinou vzdálen od politických stran, tudíž reflektuje spíše odborné znalosti nebo požadavky veřejnosti než zájmy samotných stran. Existují dva faktory, které ovlivňují těleso, které bude zodpovědné za přijetí ústavy. První faktor označují autoři jako politický, jedná se o jistou tradici a právní kontinuitu, která odráží legitimitu zákonodárského sboru a zároveň odráží silnou dominanci politických stran. Druhý faktor je strategický, hovoří se o orgánech, kde bude větší zastoupení občanské společnosti nebo kde

bude větší snaha eliminovat politické zájmy (Brandt, Cottrell, Ghai, Regan 2011: 28 – 29).

Podle studie Ginsburga, Elkinse a Blounta (2009) můžeme rozdělit jednotlivé fáze tohoto procesu na několik etap i přes to, že existuje velký počet různých variant procesu změny ústavy. První etapu můžeme označit jako mobilizaci zájmů nad přípravou textu, kdy je zkontakována celá řada aktérů. Následují fáze vypracování ústavního návrhu, poté konzultace daného návrhu, projednávání v rámci oficiálních institucí státu, schválení a následná ratifikace. Tyto fáze jsou společné pro všechny typy ústav vznikajících v různých podmínkách, ať už se jedná o přechod k demokracii, postkonfliktní rekonstrukci anebo standardní výměnu v rámci demokratického etablovaného státu.

1.4.3 Prvky změny ústavy ve světle legitimacy

Významným prvkem při změně ústavy jsou jednání na různých úrovních státu a v různých fázích celého ústavodárného procesu. V současné době by měl proces změny ústavy zahrnovat především „*politické strany, náboženské skupiny, etnické komunity, odborníky, obchodní organizace, odbory (...) diaspory, regiony či mezinárodní společenství*“ (Brandt, Cottrell, Ghai, Regan 2011: 26). Výzkumy naznačují, že takto široce pojaté participační procesy mají za následek „*vyšší kvalitu demokracie (...), větší politickou rovnoprávnost, sociální spravedlnost, ochranu lidských práv a silnější mechanismy odpovědnosti*“ (Samuels dle Ginsburg, Elkins, Blount 2009: 217), prvek participace (ne)odborné veřejnosti si představíme v první části. Druhá část se bude týkat především aspektu délky samotného procesu, který je úzce spjatý s prvkem participace, zjednodušeně řečeno si představíme průměrnou dobu procesu změny ústavy tak, aby bylo možné zapojit široké spektrum participujících.

1.4.3.1 Participace aktérů

Participace aktérů je zásadním prvkem při tvorbě ústavy a její budoucí legitimity i přes to, že politické strany ještě stále zastávají nejdůležitější pozici. Podle autorů (Ginsburg, Elkins, Blount 2009) zabývajících se procesem změny ústavy se samotný proces změny velmi často redukuje na otázku, kdo a kdy je zapojen v celém řetězci změn, o čemž jsme hovořili v souvislosti s Jonem Elsterem a jeho motivacemi při procesu změny. Elster zároveň říká, že dopady zájmů na celý proces můžeme jednoznačně omezit právě tím, že proces tvorby odizolujeme a stane se veřejným (Elster 2012: 23). V současné době můžeme ústavodárný proces označit jako „*participativní ústavní tvorbu*“ (Banks 2008: 1046), což implikuje tendenci k vyšší míře účasti veřejnosti.

Do ústavodárného procesu mohou být zapojené „*odborné komise, zákonodárné orgány nebo komise, výkonné orgány, soudní orgány, národní konference, jednání u kulatého stolu, přechodné zákonodárné sbory, speciálně volené konstrukční sestavy, zájmové skupiny a nevládní organizace, zahraniční poradci nebo veřejnost samotná*“ (Ginsburg, Elkins, Blount 2009: 205). Na druhou stranu je potřeba reflektovat velikost takového orgánu, který má celý proces na starosti, pokud je takový orgán příliš velký, může zpomalit celý proces popřípadě narušit „*textovou soudržnost a vnitřní konzistenci ústavy*“ (Ginsburg, Elkins, Blount 2009: 210). Řešení pak autoři vidí v existenci menšího deliberativního tělesa, které se spíše než na rozsáhlé zastoupení všech zájmů bude soustředit na veřejné konzultace a bude informovat veřejnost o možných variantách budoucího ústavního textu, což by umožňovalo jeho korekci a legitimizaci. Zároveň by nebylo podle autorů klíčovou proměnnou to, kdo se diskuzí účastní, ale jak efektivní tato setkání mohou být (Ginsburg, Blount, Elkins 2008: 365 - 366).

Velikost tělesa není ale jediný problém, autoři přicházejí s dvěma dalšími. Prvním je zapojení vládních nebo legislativních orgánů, které mohou při participaci na procesu reflektovat svoje zájmy a zlepšit tak své postavení, o čemž jsme hovořili v souvislosti s Elsterovým rozdělením motivací. Vytvoření ústavy je více či méně podobným procesem jako každý další zákon, otázkou proto zůstává, zdali je nutné vytvářet nový samostatný orgán. Jon Elkins společně s Tomem Ginsburgem (2013) ve své studii komparovali více než pět stovek ústavodárných procesů a jejich zjištění je poměrně překvapivé. Pouze v malém procentu z nich byly patrné institucionální zájmy těch orgánů, které novou ústavu vytvářejí. Podobný výzkum vypracoval také Sven-Oliver Proksch (2007), který zkoumal procesy tvorby ústavy od roku 1975 do současnosti a podle kterého ve více než šedesáti procentech případů se při procesu tvorby utvářejí nové, samostatné orgány. Nutno podotknout, že ať už se jedná o nově vytvořený orgán nebo stávající legislativní orgán, oba orgány vycházejí z voleb, kterých se většinou tak či onak účastní veřejnost (Ginsburg, Blount, Elkins 2008: 364).

Druhým problémem je zapojení veřejnosti do procesu, přičemž ale neexistuje jasná definice toho, jakým způsobem, jak moc a v jakých částech procesu by měla být veřejnost zapojena, což je v posledních letech *„předmětem zvláštní pozornosti politologů, vlád, ale i mezinárodních organizací“* (Ginsburg, Elkins, Blount 2009: 201 - 205). V současné době můžeme hovořit o několika formách účasti odborné i laické veřejnosti v rámci celého procesu, přičemž tato participace může být viditelná na začátku i na konci procesu. První formou je přímé zastoupení v rámci ústavodárného shromáždění, pokud tedy takový orgán existuje, či přijímání doporučení na základě jednotlivých dodatků směrem od obyvatelstva, ústavních expertů nebo odborníků, které může být jistou formou lobingu nebo formou komentářů k návrhu ústavy.

Druhou možností je pak hlasování v referendu, které celou ústavu potvrdí (Ginsburg, Blount, Elkins 2008: 364). V rámci těchto komponent přichází s metaforou přesýpacích hodin Jon Elster (2006: 181 – 197). Elster používá přesýpací hodiny jako popis optimální role veřejnosti v procesu změny ústavy, veřejnost se v počátečním stupni účastní veřejných diskuzí ohledně nové ústavy, v prostředním stupni je veřejnost vyloučena, aby mohla být ústava sepsána, a naopak v poslední fázi může veřejnost ratifikovat již existující dokument.

Obecně můžeme tvrdit, že *„intenzita zapojení veřejnosti je důležitým prvkem v procesu tvorby ústavy“* (Brandt, Cottrell, Ghai, Regan 2011: 26), přesto se většina autorů se ve svých studiích shoduje (Ginsburg, Elkins, Blount 2012; Brandt, Cottrell, Ghai, Regan 2011; Ginsburg, Blount, Elkins 2008), že současné konstrukční postupy tvorby ústavy jsou v souvislosti s participací občanské společnosti poměrně chudé. Veřejná participace by měla tedy legitimizovat celý proces, přičemž samotná veřejná ratifikace je na vzestupu již od konce devatenáctého století a velký nárůst je pak viditelný především po druhé světové válce, kdy je *„účasť v ústavodárném procesu stále přímější a proniká hlouběji než dříve“* (Ginsburg, Blount, Elkins 2008: 364).

Na druhou stranu myslet si, že silnější participační procesy pomohou vytvořit ústavu s vyšší legitimitou, která bude zároveň fungujícím dokumentem, by bylo poměrně krátkozraké, což můžeme doložit studiemi Etiopie nebo Thajska, kde bylo do procesu tvorby zapojeno široké spektrum participujících, ale samotný systém nakonec ztroskotal. Na druhou stranu se jedná o státy s krátkou demokratickou zkušeností. V příkladu naší případové studie nemůžeme říci, že by vyšší participace automaticky přinesla problémy kvůli krátké demokratické zkušenosti. Stejně tak existují příklady zemí, ať už se jedná o Japonsko, Německo, Ugandu nebo JAR, kde byla ústava buďto přenesena cizími zeměmi

(Japonsko, Německo), nebo byla vytvořená širokou veřejností (Uganda) či schválena v referendu (JAR) a systém funguje bez problémů (Ginsburg, Elkins, Blount 2012: 206 - 216). Obecným problémem je pak podle další studie (Ginsburg, Blount, Elkins 2008: 361) nedostatek empirických důkazů, které by znatelně potvrzovaly či vyvracely propojení účasti veřejnosti na procesu tvorby a její konečnou funkčnost. Přesto ale autoři docházejí k závěru, že *„ústavodárné procesy s širším zapojením veřejnosti do procesu tvorby mají tendenci vytvářet ústavy s širší rolí veřejnosti při výběru výkonných představitelů nebo dalších přímých forem účasti veřejnosti“* (Ginsburg, Blount, Elkins 2008: 364) a proces tvorby ústavy je demokratičtější a má mnohem větší legitimitu.

Existují také další rizika spojená s účastí (ne)odborné veřejnosti, se kterými se v rámci procesu musíme potýkat. Podle dalších autorů (Brandt, Cottrell, Ghai, Regan 2011: 27) mohou být v rámci procesu tvorby reflektovány různé skupiny obyvatel, ale v konečném návrhu mohou jejich dodatky chybět. Stejný problém může nastat i s rolí odborníků, jejichž role může být velmi často minimalizována. Nemluvě o problému tzv. netolerantní veřejnosti, která může v rámci své participace přinést do ústavy prvky, které jsou v rozporu s mezinárodními smlouvami a úmluvami (problematika morálních otázek potratů, homosexuality nebo trestu smrti) či problému konečného schválení v referendu, kdy je zamítnuta celá ústava, aniž by bylo jasné, která ustanovení jsou pro veřejnost nepřijatelná. A nakonec při etnickém rozdělení země může být ústava přikloněna pouze k jedné určité skupině obyvatel, která ostřeji bojovala za své zájmy či je v početní výhodě. Poměrně kuriózní problém pak reflektují odborné studie ohledně zapojení občanů do ústavodárného procesu v Brazílii v letech 1987 – 1988, kdy se během několika měsíců sešlo okolo 64 000 návrhů občanů, které musely být díky zákonu minimálně přečteny a zkontrolovány, mimo to má Brazílie nejdelší ústavu

na světě, obsahuje více než 40 000 slov (Brandt, Cottrell, Ghai, Regan 2011: 27; Ginsburg, Elkins, Blount 2012: 207 - 209).

Ginsburg, Elkins a Blount (2012: 205) ve své srovnávací studii komparují dostupná data o procesu změn ústav ve všech státech na světě. Podle jejich závěrů jsou hlavními aktéry ústavní změny ústavodárná shromáždění, výkonné orgány, legislativní orgány nebo veřejnost prostřednictvím ratifikačního referenda. Alespoň jeden z těchto subjektů je formálně součástí 95 % všech konstrukčních procesů a méně než 40 % využívá z tohoto výběru jediného aktéra. Dalším aktérem, který může být součástí procesu změny ústavy, může být mezinárodní společenství. Již jsme krátce hovořili o poměrně zásadní úloze mezinárodních norem, které se stávají součástí nově vzniklých ústav v posledních desetiletích. Kromě mezinárodních norem mohou být participanty i mezinárodní organizace nebo celé státy, velmi často se hovoří především o exportování vlastních ústavních ustanovení, především v případě, že cílová země je nějakým způsobem ohrožena a ústava vzniká pod dohledem cizích mocností nebo mezinárodního společenství (např. Afganistán), takto vzniklá ústava většinou bývá vytvořena velmi rychle s řadou vnitřních institucionálních rozporů (Ginsburg, Elkins, Blount 2009: 214).

1.4.3.2 Délka procesu ústavní změny

Druhým aspektem, který považují mnozí autoři (Elkins, Ginsburg 2013; Ginsburg, Elkins, Blount 2009) za velmi důležitý a který je provázán s předchozí participací aktérů, je čas potřebný k vytvoření nové ústavy. Ústavní proces by měl být dlouhý přiměřeně k tomu, aby většina participujících měla přístup k celému procesu. Srovnávací studie (Ginsburg, Elkins, Blount 2012) sto padesáti změn z celkového počtu osmi set procesů tvorby, které proběhly v rámci všech ústav na světě od roku 1789 a kde bylo možné identifikovat začátek a konec, přináší

výsledky v podobě průměrné doby trvání procesu tvorby ústavy. V průměru trvá celý proces okolo šestnácti měsíců a střední délka se pohybuje okolo deseti. Nejdelším ústavodárným procesem byl myanmarský, kde byla ústava nakonec ratifikována po dlouhých sedmnácti letech v roce 2008, naopak nejkratší proces byl zaznamenán po druhé světové válce v Japonsku, kdy byla během týdne vypracována základní forma ústavy a proces včetně legislativního projednání a schválení císařem trval přibližně osm měsíců. Stejný případ je i Rumunsko na konci třicátých let, kde byla na krátkou dobu zřízena královská diktatura.⁹ Obvykle se tedy nezvyklé rychlé nebo pomalé procesy změny objevují v zemích s problematickým demokratickým ukotvením, především ty rychlé, kde není dostatek času pro mobilizaci veřejnosti nebo občanské společnosti (Ginsburg, Elkins, Blount 2012: 209 – 210; Elkins, Ginsburg 2013: 7).

1.5 Ideální typ procesu změny ústavy

Nyní máme před sebou poměrně nelehký úkol vytvořit ideální typ procesu tvorby ústavy z výše zmíněných přístupů různých autorů a jejich poznatků. V návaznosti na výše zmíněné bychom mohli říci, že v rámci ideálního procesu změny ústavy budou existovat:

1) *Předpoklady pro změnu ústavy* – O tom, že se každá ústava na světě mění, jsme již hovořili. Pokud uvažujeme o změně, musí existovat důvod a ospravedlnění samotného procesu. Ústavy států bývají většinou měněny zásadními změnami prostředí, kde daná ústava funguje (ekonomické změny, zahraniční politika, demografické změny); změnami hodnotového systému v rámci populace; kvůli nechtěným nebo neočekávaným účinkům stávající ústavy nebo kumulativními účinky

⁹ Nový kabinet převzal moc 12. února 1938, jmenoval komisi pro vypracování ústavy. Text nové ústavy byl zveřejněn 21. února 1938, referendum za použití ústního hlasování se konalo 24. února téhož roku a k vyhlášení králem došlo o tři dny později, 27. února 1938 (Ginsburg, Elkins, Blount 2012: 210).

rozhodnutí hlavních složek moci, které se mohou překrývat (Lutz 2006). V obecné rovině můžeme říci, že se ústavy mění většinou ve chvílích jakési naléhavosti, ať už se jedná o revoluce, války, puče nebo přechody k (ne)demokracii. Pokud je splněna alespoň jedna z těchto podmínek, je potom jednodušší dosáhnout konsenzu, který je potřebný napříč politickým i veřejným spektrem, ohledně ústavní změny.

2) *Snahy regulovat osobní, skupinové a institucionální zájmy* – Tento a další dva předpoklady jsou silně provázané. Optimální proces, o kterém hovoří Jon Elster (1995), by měl být složen především z důvodů jistého „společného dobra“, které bude eliminovat skupinové zájmy především v podobě politických stran, ale také institucionální zájmy, které se mohou společně s těmi skupinovými překrývat. V praxi to znamená, že by se budoucí návrh ústavy neměl zásadně lišit od původní ústavy, resp. politické strany a institucionální aktéři by neměli zvyšovat své pravomoci, popřípadě limitovat jiné aktéry v systému, například ztížením další změny ústavního dokumentu. Zabránit tomuto jevu je těžké, ale z výzkumů vyplývá, že je to možné především splněním třetího předpokladu – širokým spektrem participujících.

3) *Široké spektrum participujících* – Zabránit osobním, skupinovým či institucionálním zájmům je možné zapojením dalších aktérů do celého procesu. Mohou to být kromě výkonných, zákonodárných nebo soudních orgánů také odborné komise, národní konference, přechodné orgány ustaveny pouze za účelem změny ústavy, ale také zájmové skupiny, nevládní organizace, mezinárodní společenství nebo samotná veřejnost. Opět se vracíme k metafoře přesýpacích hodin Jona Elstera (1995), podle kterého by optimální role veřejnosti byla v počátečním stupni na vysoké úrovni (účastnila by se veřejných diskuzí apod.), později by byla vyloučena tak, aby mohl být sepsán návrh na změnu a nakonec by mohla

být veřejnost opět přizvána především možností ratifikace dokumentu v referendu.

4) *Dostatečná délka celého procesu* – Poslední předpoklad logicky vyplývá z předcházejících dvou, abychom mohli eliminovat osobní, skupinové nebo institucionální zájmy, musíme do procesu zahrnout široké spektrum participujících, kteří ovšem musejí mít dostatek času pro všechny fáze celého procesu, ať už se jedná o mobilizaci zájmů, vypracování návrhu, konzultace, projednávání, schválení nebo následnou ratifikaci.

Všechny tyto předpoklady budou analyzované ve druhé části práce, která se bude věnovat nové maďarské ústavě, která vešla v platnost v roce 2012. Pomocí ideálního typu poukážeme na sporné či méně sporné momenty celého procesu a pomocí analýzy konkrétního institucionálního nastavení budeme zkoumat zásadní změny politického systému.

2. Případová studie Maďarska

Analyzovaný příklad Maďarska a tvorby maďarské ústavy je poměrně složitě zachytitelný proces.¹⁰ V rámci analýzy se nabízí dva postupy, kterými bychom mohli celý proces uchopit. Můžeme celou kapitolu strukturovat podle časové linie, během které došlo (a stále ještě dochází) k celému procesu, sledovat celý vývoj změn a kritiky směřující k základnímu dokumentu země, anebo můžeme kapitolu strukturovat podle institucionálního nastavení, které nová ústava přináší, a reflektovat konkrétní výtky, se kterými se instituce legislativní, výkonné a soudní moci potýkají. Vzhledem k teoretickému zakotvení a chápání ústavního inženýrství nejen ve smyslu institucionálního nastavení, ale také ve smyslu samotného procesu, bude kapitola strukturována kombinací obou zmíněných přístupů. Po historickém exkurzu, zabývající se ústavností v Maďarsku, budeme hovořit o nastavení politického systému od přechodu k demokracii do roku 2010, přičemž důraz bude kladen především na charakter základních struktur státu tak, abychom mohli komparovat tyto struktury s nastavením, které přichází s novou ústavou. Mezi touto komparací bude sledován proces tvorby ústavy a aspekty, které jsme si navrhli v první části práce. Kritika, která přichází od řady mezinárodních institucí, občanské společnosti v Maďarsku nebo odborníků z akademických kruhů bude potom součástí jednotlivých kapitol podle toho, k čemu jejich kritika směřuje.

2.1 Historie ústavnosti v Maďarsku

Vzhledem k omezenému rozsahu diplomové práce představíme historický exkurz maďarskou ústavností pouze stručným popisem historického vývoje v návaznosti na (ne)existenci ústavního textu. Pokud nebudeme reflektovat Maďarsko jako součást rakousko-uherského celku, následně

¹⁰ Od 1. 1. 2012, kdy vešla ústava v platnost, bylo vytvořeno celkem pět novelizací a šestá momentálně prochází maďarským parlamentem tak, aby byla přijata ještě do parlamentních voleb.

vytvoření Maďarské republiky rad pod vedením předsedy komunistické strany Bély Kuna a proměnu Maďarska v království pod vedením admirála Miklóse Horthyho, dostáváme se do roku 1944. Do té doby nemělo Maďarsko tradici v podobě psané ústavy, ta byla schválena až v roce 1949 v rámci komunistického převratu, konkrétně vyhlášením zákona XX. o Ústavě Maďarské republiky, přičemž stát byl do té doby řízen prostřednictvím řady zákonů a ustanovení, nikoli jednotným dokumentem.

Podle Balásze Schandy tento fakt také zapříčinil, že se po pádu komunistického režimu na konci osmdesátých let nemohla země vrátit k meziválečnému uspořádání, protože *de facto* neměla na co navazovat. Ústava schválená 18. srpna 1949 byla vytvořena po vzoru sovětské ústavy z roku 1936 a měla, stejně jako v dalších zemích východního bloku, pouze určitý deklarativní charakter bez významného právního dopadu (Schanda 2011: 153), na druhou stranu pro maďarský politický systém určitý význam měla, především pokud uvažujeme v intencích teorie *path dependency*. Tato ústava zrušila druhou, horní komoru maďarského parlamentu, která byla od poloviny devatenáctého století obsazena aristokratickými kruhy (Kis 2011: 7; Scheppele 2013: 4). Komunistická ústava se dlouhou dobu neměnila, zásadnější změna přišla v roce 1972, kdy se do ústavy, opět, jako se to dělo v ostatních státech východního bloku, dostala změna společenského řádu, která hovořila o dosáhnutí socialismu (Mezei 2005: 2).

Maďarsko se k přechodu k demokracii přiblížilo oproti jiným státům východního bloku mnohem dříve. Andrea Mezeiová (2005: 4) vidí prvopočátky přechodu k demokracii již v polovině šedesátých let, kdy začínáme hovořit o tzv. gulášovém socialismu. V osmdesátých letech se systém postupně měnil, podle autorky byl více racionalizovaný, méně byrokratický a objevuje se jakýsi neformální druh plurality zájmů, což

vedlo k vytvoření tzv. „socialistické lobby“, která v sobě zahrnovala agrární, průmyslové, ale také krajské lobby, které mělo vliv na celou řadu politických rozhodnutí centrální vlády. Mimo to se postupně objevují náznaky svobodného trhu a drobného podnikání (Mezei 2005: 4). Zároveň se objevují také reformní programy nebo alespoň texty (jako například dokument *„Společenská smlouva a podmínky politického rozuzlení“*), které volají po demokracii (Schanda 2011: 4). Všechny tyto okolnosti vedly ke *„koordinovanému politickému přechodu s revolučním výsledkem, kdy demokratické instituce nahradily autoritářský režim a pluralitní společnost nahradila vládu komunistické ideologie“* (Kovács, Tóth 2011: 184). Oproti tomu komunistická ústava byla novelizována postupně tak, aby byly její nejzásadnější změny schváleny 23. října 1989, na třicáté třetí výročí revoluce z roku 1956. Další novelizace v rámci demokratizačního procesu pokračovala v průběhu roku 1990, kdy byly dotvořeny všechny základní instituce liberální demokracie charakterizované parlamentním systémem vlády, nezávislým soudnictvím, veřejnými ochránci práv a dalšími právními předpisy, které podporovaly nově vzniklý režim (více o tvorbě ústavy např. Arato, Miklósi 2010).

2.2 Maďarská ústava 1989 – 2012

Jak bylo řečeno výše, během tzv. jednání u kulatého stolu a následnému přechodu k demokracii, nedošlo k přijetí nového ústavního dokumentu. Komunistická ústava z roku 1949 byla pouze zásadním způsobem novelizována, změněno a vytvořeno bylo více než sto článků, beze změn zůstalo pouze osm paragrafů ze sedmdesáti osmi, padesát devět jich bylo změněno úplně, jedenáct částečně a devětadvacet bylo nově přidáno (Hrdličková 2008: 73; Kis 2011: 4). Podstata této „nové“ ústavy spočívala především v usnadnění přechodu k demokracii a samotný dokument byl chápán jako prozatímní, což dokládají také úvodní věty

z preambule, kdy je přijata ústava „s cílem usnadnit mírový politický přechod k ústavnímu státu, vytvořit systém více stran, parlamentní demokracii, sociálně tržní hospodářství (...) Parlament Maďarské republiky zřizuje následující text jako Ústavu Maďarské republiky do té doby, než bude přijata nová ústava země“ (Preambule).¹¹

Než vstoupila v roce 2012 v platnost nová maďarská ústava, její předchůdkyně byla mezi lety 1990 – 2012 třicetkrát změněna, což bylo v porovnání s jinými státy bývalého východního bloku (Bulharsko – čtyři změny, ČR – pět změn, Polsko, Rumunsko – jedna změna) (Kis 2011: 9) velmi vysoké číslo. Ve spojení s původní prozatímní koncepcí ústavy se v podstatě dostáváme k závěru, že by nově přijatá ústava měla být dodatečným vyvrcholením resp. stvrzením a dokončením přechodu země k demokracii. Ostatně většina politických stran v průběhu posledních dvaceti let reflektovala potřebu vytvořit novou ústavu, ale celý proces nikdy nedospěl do zdárného konce. Nejbližší tomu bylo mezi lety 1994 – 1998, kdy utvořily vládní koalici strany SZDSZ a MSZP, tedy Aliance svobodných demokratů a Maďarská socialistická strana. Průběh jednání o změně ústavy došel tak daleko, že byl schválen dodatečný článek k maďarské ústavě, který obsahoval ustanovení, že aby byly „stanoveny pravidla a postupy pro přípravu nové ústavy, je potřeba parlamentního rozhodnutí čtyřmi pětinami všech členů parlamentu“ (Článek 24(5) § 1),¹² což také znamenalo vytvoření parlamentního výboru založeného na konsenzuálním principu, kde měla každá parlamentní strana své místo.

Mezi lety 1994 – 1998 to znamenalo existenci šesti stran ve výboru, přičemž pět z nich musí souhlasit se změnou nebo vytvořením nových

¹¹ The Constitution of the Republic of Hungary (Act XX 1949), dostupné na: http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/1989-90%20constitution_english.pdf (20. 3. 2014).

¹² Tamtéž.

procesních pravidel pro změnu ústavy (Arato 2011: 47). Článek byl vytvořen především kvůli snaze vládní koalice (jejíž nejsilnější strana byla postkomunistická) uklidnit veřejnost a snaze dosáhnout konsenzu napříč politickým spektrem, aby se na přípravě ústavy mohly podílet všechny parlamentní strany (Sadecki, Gniazdowski, 2011: 2), přestože je podle ústavy nutné „pouze“ *„dvoutřetinové většiny hlasů všech členů parlamentu (...) ke změně ústavy a dalších rozhodnutí, které jsou v ní uvedeny“* (Článek 24(3)).¹³ Druhá část Článku 24(5) ale zároveň stanovila, že *„tento zákon nabývá účinku třetím dnem po jeho uzákonění a je zrušen, pokud parlament zvolený v roce 1994 ztratí svůj mandát“* (Článek 24(5)).¹⁴ A zde se dostáváme do poměrně problematické situace, celá řada ústavních expertů se dodnes neshodla na tom, zdali je možné skutečně chápat druhou část Článku 24(5) ústavy za automaticky neplatnou po roce 1998, kdy z parlamentních voleb vzešlo nové složení parlamentu a nová vláda. Pravdou ovšem je, že po nástupu strany Fidesz k moci v roce 2010 parlament okamžitě Článek 24(5) zrušil. V oficiální zprávě ohledně změny ústavy v roce 2012 se současná vláda silně vymezuje proti tomu, že by měnila procesní pravidla pro změnu ústavy, podle vlády se *„pravidla, týkající se přijetí ústavy, nezměnila od roku 1998 (...) přijetí i změna ústavy vyžaduje dvoutřetinovou většinu parlamentních poslanců. Parlament zrušil paragraf 24(5); to však nevedlo k jakékoliv obsahové změně. Tato sekce ústavy v otázce změny jasně odkazovala na období mezi roky 1994 a 1998 a předepisovala pro toto období, že koncept ústavy (tj. nikoli ústava samotná) musí být schválen čtyřmi pětinami poslanců, toto pravidlo podle většinového názoru v právní*

¹³ The Constitution of the Republic of Hungary (Act XX 1949), dostupné na: http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/1989-90%20constitution_english.pdf (20. 3. 2014).

¹⁴ Tamtéž.

*literatuře ukončilo platnost v roce 1998 a nebylo součástí ústavy v roce 2010.*¹⁵

K tomuto tématu se blíže dostaneme v podkapitole věnované procesu přijímání nové ústavy. Maďarsko bylo tedy jedinou zemí bývalého východního bloku, kde nebyla přijata nová ústava (v Bulharsku a Rumunsku byla vytvořena nová ústava v roce 1991, v ČR a SR v roce 1992, v Polsku vznikla malá ústava v roce 1992, aby mohla být nahrazena v roce 1997 novým dokumentem) (Kis 2011: 2). Ještě než se budeme zabývat novou ústavou, pro potřeby komparace obou dokumentů si uvedeme základní nastavení politického systému, které fungovalo v Maďarsku v posledních dvaceti letech, reflektovat budeme především postavení maďarského parlamentu, vlády a velkou část kapitoly budeme věnovat ústavnímu soudu, který sehrál od začátku devadesátých let zásadní roli při formování celého systému. Z analýzy nově přijaté ústavy však vyplývá, že změny ohledně jeho fungování, které přišly s novým základním dokumentem země, velmi silně degradují jeho postavení.

2.2.1 Nastavení politického systému

Původní maďarská ústava byla založena na ideji sekulárního státu, jehož základem je pluralitní společnost, přičemž hlavními principy byla svoboda, rovnost a demokracie. Ústava zavazuje k dodržování mezinárodního práva, zřídá se války jako prostředku k řešení sporů mezi národy, v ústavě je zakotvena nutnost mezinárodní spolupráce, hlavně vzhledem k evropské integraci, ale také odpovědnost za etnické Maďary žijící v sousedních státech. Součástí ústavy je také základní listina práv a svobod (Kovács 2011: 186; Schanda 2011: 154). Ústavní struktura Maďarska byla podle Kovácsové a Tótha přizpůsobena západoevropské

¹⁵ Questions and Answers to Constitutionalization, Euroactiv, dostupné na: http://www.euractiv.com/files/Questions%20and%20Answers%20on%20Constitutionalization_EN_0.pdf (24. 3. 2014).

tradici parlamentního systému namísto importu prezidentského systému, známého především z USA. Patrná je zde inspirace především německým kancléřským systémem, ve kterém je pozice prezidenta velmi slabá, naopak vrcholným orgánem výkonné moci je vláda, která je odpovědná parlamentu. Významným aktérem, který již od počátku silně zasahoval do politického dění byl ústavní soud, který je (nejen) v případě Maďarska „*považován za ochranný kruh základních práv a institucionální záruky dělby moci*“ (Kovács, Tóth 2011: 184). Podle autorů má maďarský Ústavní soud blíže k německému vzoru, kde existuje pouze jeden nejvyšší orgán pro přezkum právních předpisů ohledně jejich ústavnosti. Ústavní soud je oddělen v ústavě od ostatních soudních institucí a má unikátní interpretační autoritu. Existuje zde abstraktní přezkum ústavnosti právních předpisů, tzv. *actio popularis*, kdy může každý občan podat návrh na ústavní přezkum jakéhokoli zákona, aniž by se ho týkal, což se v posledních dvou desetiletích také dělo a budeme o tom hovořit dále (Kovács, Tóth 2011: 185).

Již předešlá komunistická ústava ustavila jednokomorový parlament, který zůstal i po přechodu k demokracii i přes to, že se původně zvažovala možnost vytvořit druhou komoru, která by měla korporativistický charakter a která by reprezentovala celou řadu maďarských institucí, svazů či zájmových skupin (např. Akademie věd, odbory apod.) (více o tématu např. Pócza 2012). Existence jednokomorového parlamentu činí z maďarského parlamentarismu neobvyklý typ oproti jiným státům přecházejícím k demokracii po pádu komunismu. Bánkuti, Halmai a Scheppele (2011: 247) upozorňují, že existence jednokomorových parlamentů je většinou dána charakterem států. Pokud se jedná o státy unitární, vytváří se většinou jednokomorové parlamenty, které nerealizují „*vertikální dělbu moci doktrínou federativních států*“ (Kovács, Tóth 2011: 185) což je opakem států, které

jsou složeny z jiných, například spolkových zemí tak, jako je tomu například v Německu. Podle autorů má jednokomorový parlament výhodu v rychlosti, jakou může svou legislativou reagovat na různé situace a prostředí, ale nevýhodu ve smyslu neexistence druhého tělesa, které by kontrolovalo schválené právní předpisy.

Maďarský parlament (Národní shromáždění) mělo 386 členů, kteří jsou voleni na čtyřleté funkční období. Parlament má poměrně standardní pravomoci jako v jiných parlamentních systémech, to znamená, že volí prezidenta republiky, předsedu vlády, členy ústavního soudu, ombudsmany, předsedy a místopředsedy Kontrolního úřadu státu, předsedu Nejvyššího soudu nebo generálního prokurátora (Článek 19).¹⁶ Činnost parlamentu může být ukončena před vypršením čtyřletého období v případě, že se tak rozhodne sám parlament, pokud během dvanácti měsíců vysloví čtyřikrát nedůvěru vládě nebo pokud do čtyřiceti dnů nezvolí prezidentova kandidáta na post předsedy vlády (Hrdličková 2008: 75). V Maďarsku existuje po vzoru Německa instituce konstruktivního vota nedůvěry, což posiluje pozici maďarské vlády a činí ji stabilní, zároveň je „*prakticky zaručeno, že se volby budou konat v pravidelných intervalech čtyř let*“ (Bánkuti, Halmai, Scheppele 2011: 244). Maďarská vláda je tvořena ministry a předsedou vlády, který je volen parlamentem na návrh prezidenta republiky, premiér může být odvolán na základě konstruktivního vota nedůvěry, ovšem jednotliví ministři nikoli. Ministři jsou také na příkaz premiéra přijímání a odvolávání prezidentem republiky (Článek 33;¹⁷ Hrdličková 2008: 74). Prezident republiky je volen dvoutřetinovou většinou parlamentu, může kandidovat každý občan starší pětatřicet let, který je zvolen na pět let s možností jednoho opakovaného zvolení, v první fázi potřebuje kandidát na

¹⁶ The Constitution of the Republic of Hungary (Act XX 1949), dostupné na: http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/1989-90%20constitution_english.pdf (20. 3. 2014).

¹⁷ Tamtéž.

prezidenta padesát podpisů poslanců, aby mohl vůbec kandidovat. Pravomoci prezidenta jsou poměrně slabé a prezident má spíše reprezentativní funkci, pravomoci se zvyšují pouze v případě výjimečného stavu, prezident reprezentuje zemi navenek, podepisuje mezinárodní smlouvy a kontrasignuje zákony přijaté parlamentem. Podle ústavy prezident „*představuje jednotu národa a kontroluje demokratické fungování státu*“ (Článek 29)¹⁸, přičemž jeho sesazení může při porušení ústavy iniciovat minimálně jedna pětina poslanců a o jeho vině poté rozhoduje ústavní soud (Hrdličková 2008: 72).

Zásadní pozici v maďarském systému má ústavní soud, dokonce ho většina autorů považuje za jeden z nejsilnějších ústavních soudů na celém světě. Vysvětlení silné pozice soudu tkví podle Lembckeho a Boulangerera v diskuzích u kulatého stolu, kdy se opozice obávala silné pozice Maďarské socialistické strany, proto se snažila vytvořit silný ústavní soud, který by byl zárukou ústavnosti a snadno by se mohl zmobilizovat proti zákonům, které by byly v rozporu s ústavou. Na druhou stranu se vládnoucí komunistická strana obávala, že bez ústavního soudu by vítězná opozice mohla spustit jakýsi „hon“ na představitele dřívější vládnoucí strany a proto sama navrhovala silné postavení soudu (Lembcke, Boulanger 2011: 272). Ještě než se dostaneme ke konkrétním pravomocím a nastavení, musíme zmínit postavu Lászla Sólyoma, který byl během let 1990 – 1998 předsedou ústavního soudu (později se stal prezidentem země) a podle Lembckeho a Boulangerera se zasloužil o kladné přijetí takto silného soudu i poměrně skeptickou veřejností. Právě díky jeho úloze se z ústavního soudu stal aktivní aktér v maďarské politice a průzkumy veřejného mínění v průběhu let ukazovaly, že se jedná o nejvíce respektovanou instituci v maďarském politickém systému

¹⁸ The Constitution of the Republic of Hungary (Act XX 1949), dostupné na: http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/1989-90%20constitution_english.pdf (20. 3. 2014).

(Scheppele 2013: 5; Scheppele 2003: 221). Respekt si podle Lembckeho a Boulanguera zasloužil především svým směřováním k tradicím evropské ústavnosti, což mělo za následek několik střetů při problémech s privatizací, reformách sociálního zabezpečení, ale také sehrál svou úlohu při vyjednávání o Článku 24(5) tehdejší ústavy o nutnosti čtyřpětinového souhlasu parlamentu ke schválení procedurálních pravidel ke změně ústavy (Lembcke, Boulanger 2011: 274 – 275).

Ústavní soud byl „*vytvořen primárně jako hlídací pes většinového nebezpečí jednokomorového parlamentního systému (...) na rozdíl od Nejvyššího soudu, který je nejvyšším odvolacím soudem v právním systému (...), je ústavní soud určen k projednání a rozhodnutí ohledně ústavních otázek, přičemž se nezabývá ničím jiným (...) provádí tedy primární dohled v systému, který má malou míru oddělení moci zákonodárné a výkonné*“ (Scheppele 2013: 5). Zásadním prvkem ústavního soudu je tzv. *actio popularis*, o čemž jsme hovořili výše, každý občan má právo požádat o přezkoumání zákona i v případě, že se netýká jeho samotného, což vedlo k tomu, že byl *de facto* každý zákon schválený od přechodu k demokracii ústavním soudem přezkoumán (Scheppele 2013: 5). V maďarském případě supluje ústavní soud v podstatě druhou komoru parlamentu a utváří tak „*nejdůležitější překážku pravomocí jednokomorového parlamentu*“ (Bánkuti, Halmai, Scheppele 2011: 250). Ústavní soud měl pravomoc anulovat jakýkoli zákon parlamentu v jakékoli fázi legislativního procesu, podle Bánkuti, Halmai, Scheppele (2011: 243) ústavní soud vyplňoval poměrně vágní ustanovení ústavy svými rozhodnutími. Soud zrušil v prvních letech více než jednu třetinu všech přijatých zákonů, které podrobil přezkoumání a které se týkaly především lidských práv a kompetencí jednotlivých institucí. Nezávislost soudu byla umocněna také způsobem, jakým je jedenáctičlenný sbor zvolen. Sbor je volen dvoutřetinovou většinou

parlamentu, ale jednotliví kandidáti musí přejít přes výbor, kde jsou zastoupeny všechny parlamentní strany a ty jej musí schválit většinou zastoupených stran, „*tento proces dává menším stranám v parlamentu nepřiměřený hlas a pro většinu vlád je prakticky nemožné zvolit své vlastní kandidáty na pozici ústavního soudce i s ústavní většinou (...), ústavní soudci tak prakticky nemohou být kandidáty pouze jedné politické strany*“ (Bánkuti, Halmai, Scheppele 2011: 243). Členové soudu byli voleni na devět let s možností znovuzvolení, samotní soudci si pak ze svého středu volí předsedu. Podmínkou kandidátů na ústavní soudce je politická neangažovanost a kandidáti nesmějí být členy jakékoli politické strany (srov. Scheppele 2013: 5; Hrdličková 2008: 77; Varju 2011: 3).

Na začátku devadesátých let se vytváří pragmatická politická praxe, která mimo silný ústavní soud utváří tzv. kardinální zákony, které jsou součástí ústavy a které mohou být změněny dvoutřetinovou většinou hlasů parlamentu, nikoli prostou většinou tak, jako je tomu u standardní legislativy. Jedná se především o volební zákon, mediální zákon nebo o zákony, které se dotýkají ústavních zásad a práv, jako je například svoboda projevu, svoboda shromažďování apod. Mimo to jsou sem zahrnuty také zákony o ústavním soudu, celé struktury soudnictví, politických stranách, národnostní ochraně menšin, policii, armádě, státním zastupitelství, státním kontrolním úřadu nebo o státním občanství (srov. Kovács, Tóth 2011: 187; Lembcke, Boulanger 2011: 272; Bánkuti, Halmai, Scheppele 2011: 242).

Maďarsko má ve své ústavě zakotveno postavení veřejného ochránce práv – ombudsmana, resp. ombudsmanky. Ústava utváří čtyři veřejné ochránce práv, přičemž každý z nich se soustředí na jinou veřejnou a politickou sféru. Všichni ombudsmani jsou voleni dvoutřetinovou většinou parlamentu (Bánkuti, Halmai, Scheppele 2011: 249). Součástí ústavy jsou také referenda, která mohou být konzultativní nebo závazná. Referendum

je vypsáno v případě podpisu více než 200 000 voličů, pokud je referendum závazné, parlament jej musí respektovat. Referendum se nesmí týkat otázek daní, státního rozpočtu, rozpuštění parlamentu, vlády, použití ozbrojené síly v zemi nebo mimo ni nebo například povinností plněných v rámci mezinárodních smluv atd. (Článek 28/C).¹⁹ Posledním aspektem politického systému, který zde zmíníme a který dotváří celkový charakter politického procesu v Maďarsku, je volební systém. Nemusíme vysvětlovat, že maďarský volební systém spadá mezi tzv. supersmíšené systémy, je poměrně složitý a je výsledkem jednání u kulatého stolu, kdy se vládnoucí komunistická strana zasazovala o poměrný volební systém, kdežto demokratická opozice spíše o většinový, kde by byla větší šance na úspěch pro jednotlivé kandidáty tehdejšího disentu. Zde je podle Mlejnika vidět určitá nejistota aktérů ohledně jejich vlastního volebního zisku (Mlejnek 2009: 3). Do maďarského parlamentu je voleno 176 poslanců většinovým systémem, 152 proporčním systémem ve dvaceti vícemandátových regionálních obvodech a 58 poslanců je voleno také proporčně, ale v jednom celostátním obvodu. Volič má dva hlasy a mandáty se rozdělují ve třech úrovních, kdy se poměrná a většinová složka navzájem neovlivňují (Hrdličková 2008: 81), přídavek většinového prvku snižoval určitou proporcionalitu a v kombinaci s konstruktivním hlasováním o nedůvěře činil maďarskou vládu velmi silnou.

Toto jsou základní pilíře maďarské ústavy, která platila do roku 2012. Jak je vidět z deskripce základních ústavních nastavení, v maďarském případě se snoubí systém jednokomorového parlamentu, který je nucen v důležitých otázkách hlasovat dvoutřetinovou většinou hlasů a kterému je odpovědná vláda s významným aktérem ve formě ústavního soudu, který širokou mírou kompetencí a především kompetencí *actio popularis*

¹⁹ The Constitution of the Republic of Hungary (Act XX 1949), dostupné na: http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/1989-90%20constitution_english.pdf (20. 3. 2014).

vytváří jakousi druhou komoru parlamentu, která může na popud jakéhokoli občana Maďarska spustit v jakékoli fázi legislativního procesu kontrolu zákona vzhledem k ústavě a zamezit tak jeho schválení, popřípadě anulovat zákon po schválení. To je doplněno také silnou nezávislostí ústavního soudu, do jehož sboru jsou navrhováni soudci většinou parlamentních stran a zvolení více než dvoutřetinovou většinou parlamentu. Toto všechno přetváří Maďarsko v „*robustní a živou ústavní demokracii, kde je ústavnost a demokracie základním pilířem státního zřízení*“ (Bánkuti, Halmai, Scheppele 2011: 252).

2.3 Maďarská ústava po roce 2012

V další části práce se budeme věnovat nejdříve procesu přijetí nové ústavy, později institucionálnímu nastavení, které bude komparováno s výše zmíněným původním nastavením. Tím se nám lépe podaří odhalit nejdůležitější změny, které se odehrály v nastavení politického systému a zodpovědět výzkumné otázky stanovené v úvodu diplomové práce.

2.3.1 Proces změny ústavy

Politická strana Fidesz ve spojení s KDNP zvítězila v parlamentních volbách 11. a 25. dubna roku 2010 se ziskem přibližně 53 %, což ji v přepočtu na parlamentní křesla přineslo 68% zastoupení (263 z 386 členů parlamentu). Tato více než dvoutřetinová většina umožňuje vládnoucí straně měnit jakoukoli legislativu, ať už se jedná o standardní zákony, kardinální zákony nebo také celou ústavu. Premiér Viktor Orbán začal provádět svou revoluci shora, sám tvrdil, že rozsah schválených legislativních balíčků přesáhne objem právních norem, které byly implementovány po pádu komunistického režimu (Lembcke, Boulanger 2011: 279). Během prvního roku u moci strana Fidesz změnila ústavu

země dvanáctkrát.²⁰ Později vytvořila úplně nový základní dokument, načež přijala pět ústavních dodatků a v procesu přijetí je v současné době šestý.²¹ Nová ústava (s názvem *Základní zákon*)²² byla symbolicky schválena přesně rok po vítězství strany Fidesz v parlamentních volbách, aby vstoupila s velkou a symbolickou²³ pompou v platnost 1. 1. 2012 (srov. Miklósi 2011: 59; Sadecki, Gniazdowski 2011: 1). Vláda uspořádala na počest nové ústavy slavnost v budapeštské opeře, proti které před vchodem demonstrovalo několik desítek tisíc lidí, což přimělo návštěvníky opouštět sál zadním vchodem. Podle Jánose Kise si nelze představit lepší ilustraci toho, jak je ústava vnímána, zatímco *„demokratické ústavy mají za cíl sjednotit národ (...) nový základní zákon maďarský národ rozděluje“* (Kis 2011: 1). V okamžiku schválení nové ústavy pověřila Evropská unie Benátskou komisi (tj. evropskou komisi pro demokracii a právo), aby vypracovala stanovisko k přijatému dokumentu, součástí naší analýzy budou kromě stanovisek Benátské komise také stanoviska nevládních organizací, ale také samotné maďarské vlády.

2.3.1.1 Předpoklady pro změnu ústavy

V teoretické části jsme si popsali ideální předpoklady pro změnu ústavy, jednoduše řečeno musejí existovat důvody, které legitimizují vytvoření základního dokumentu země. Základním předpokladem je, že *„demokratická kvalita ústavy automaticky nevyplývá z přijetí v demokratickém procesu, ale že se také vyžaduje celá řada věcných norem (...), jako jsou zásady dělby moci a právního státu“* (Dupré 2011:

²⁰ Request for the opening of a monitoring procedure in respect of Hungary, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), 25. 4. 2013, dostupné na: http://www.assembly.coe.int/Communication/amondoc08_2013.pdf (20. 3. 2014).

²¹ Orbán says fifth constitutional amendment is unnecessary, 14. 6. 2013, MTI, Politics.hu, dostupné na <http://www.politics.hu/20130614/orban-says-fifth-constitutional-amendment-is-unnecessary/> (20. 3. 2014).

²² *Fundamental Law*.

²³ Maďarská ústava byla v den přijetí také vydána jako aplikace pro chytré telefony značky Apple, což znázorňovalo jistý krok vpřed.

144) nebo transparentní proces tvorby ústavy. Maďarsko byla jediná země východního bloku, která novou ústavu po změně režimu nevytvořila a pouze novelizovala starý dokument. Přijetí nové ústavy proto může být chápáno jako ospravedlnitelné vzhledem k tomu, že se celá řada stran v posledních dvaceti letech snažila nastolit téma změny základního zákona. Na druhou stranu podle Jánose Kise „*neexistoval žádný tlak na napsání nové ústavy (...), protože zatímco v ostatních postkomunistických zemích (...) byly staré ústavy jako rámec pro liberální demokracii nevhodné (...) a musely být nahrazeny, (...) ústava Maďarska fungovala pro demokratické politické zřízení velmi dobře*“ (Kis 2011: 5). Stávající ústava byla sice demokratická ze své podstaty, ale postrádala jisté demokratické potvrzení, což se v dlouhodobém horizontu ukázalo jako fatální problém. Nemůžeme hovořit, dvacet let po přechodu k demokracii, o zásadních změnách prostředí, které by se v Maďarsku udály. Většina relevantních stran, které byly součástí parlamentu od roku 1990 až do roku 2010, byly ty stejné strany, které se zúčastnily jednání u kulatého stolu a položily základ nového režimu. U těchto stran se nikdy neobjevil jednomyslný souhlas, který by dokázal novou ústavu vytvořit (Kis 2011: 7) i přes to, že ve srovnání s jinými evropskými státy je maďarská ústava snadno změnitelná. Vyžaduje se pouze dvoutřetinová většina jednoho orgánu, díky čemuž můžeme ústavu označit za „*spíše flexibilní než rigidní*“ (Kovács, Tóth 2011: 196).

Podle oficiálního zdůvodnění maďarské vlády má „*přijetí ústavy symbolický i praktický význam (...) je to symbolické, protože v právním demokratické státě je stále obtížnější najít důvod, proč se vytvoření ústavy datuje do období komunistické diktatury (...) dokonce i text ústavy stanovuje dočasnost aktuálního základního zákona (...), od doby přechodu k demokracii bylo cílem vlád, bez ohledu na jejich politické zaměření, přijetí nové ústavy (...), praktický význam pro vytvoření ústavy*

*je takový, že i když parlament obměnil ústavu z let 1989 – 1990, tak základní rámec stanovený v roce 1949 je dodnes patrný v mnoha částech jejího textu. Kromě toho musí být ústava více než jen vyhláškou Maďarské republiky (...) ústava by měla odrážet minulost, přítomnost a budoucnost maďarského národa a základní hodnoty a cíle státu.*²⁴

Postkomunistická ústava byla funkčním dokumentem, který utvářel parlamentní systém, ve kterém nedocházelo ke kumulativním účinkům rozhodnutí institucí, naopak jednokomorový parlament byl vyvážen silným ústavním soudem, a i přes to ke změně základního zákona došlo. Dostáváme se tak spíše do normativní diskuze ohledně potřebnosti změny ústavy. Maďarský premiér Viktor Orbán sám *de facto* reflektuje Donalda Lutze (2006), podle kterého bývají změny ústav spojené mimo jiné se zásadními změnami prostředí nejen ve smyslu přeměny charakteru režimu, ale také ve smyslu změn hodnotového systému v rámci populace. Orbán krátce po parlamentních volbách (2010) vydal prohlášení, ve kterém oznámil, že vytvoří novou ústavu. Jedna z prvních vyhlášek vlády (s názvem *Národní spolupráce*) stanovila, že „*maďarský národ shromáždil na jaře 2010 sílu (...) v hlasování o revoluci (...). Národní shromáždění prohlašuje, že bojuje v rámci ústavy, bere revoluci na vědomí a respektuje ji (...). Národní shromáždění prohlašuje, že se v dubnových volbách zrodila nová společenská smlouva, kde Maďaři rozhodli o novém systému formování národní spolupráce.*“²⁵

Strana Fidesz své zvolení chápala jako jakousi revoluci, ke které vedl dvojí mandát voličů; první mandát k vytvoření schopné vlády a druhý mandát k vytvoření nové ústavy (Lembcke, Boulanger 2011: 291). Viktor Orbán hovoří o volbách jako o plebiscitu o vytvoření nového systému a

²⁴ Questions and Answers to Constitutionalization, Euroactiv, dostupné na: http://www.euractiv.com/files/Questions%20and%20Answers%20on%20Constitutionalization_EN_0.pdf (24. 3. 2014).

²⁵ A Nemzeti Együttműködés Programja, 22. 5. 2010, dostupné na: <http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf> (20. 3. 2014).

vytvoření nové ústavy. To by dávalo smysl, pokud by strana Fidesz před volbami avizovala své plány a v programu hovořila o úmyslu vytvořit novou ústavu. V programovém prohlášení strany Fidesz před parlamentními volbami 2010²⁶ není ani zmínka o vytvoření nové ústavy či novelizování staré, Viktor Orbán se v jednom z rozhovorů před volbami pouze zmínil o podpoře „*menšího parlamentu, snížení velikosti krajských a místních vládních orgánů*,²⁷ ale rozhodně nepodporoval změnu systému, přičemž ale nevyklučoval, že „*dříve nebo později bude Maďarsko muset přijmout novou ústavu (...) neboť současná nedělá nic jiného, než že podporuje mírový politický přechod k demokracii*.“²⁸ Také současný ministr pro veřejnou správu a spravedlnost v rozhovoru pro německý deník *Die Presse* před volbami odpověděl na otázku, zda strana Fidesz navrhne ústavní změny, popřípadě změni ústavu, slovy „*ne, co chceme, je menší parlament a kromě toho by měl v obecních samosprávách sedět menší počet zastupitelů*.“²⁹ Z toho vyplývá, že vítězství strany Fidesz není signálem voličů ke změně celého systému, popřípadě změně ústavy. Bánkuti, Halmai a Scheppele (2011: 253) vítězství strany popisují jako kouzlo volebního zákona zkombinované se souhrou dalších okolností, především úpadku opozičních aktérů kvůli osmileté vládě stran MSZP a SZDSZ, v rámci které se ekonomika země dostala do hluboké krize a značné množství politiků bylo spojeno s celou řadou skandálů. Interpretovat kombinaci těchto dvou faktorů volební vítězství strany Fidesz jako pozitivní mandát pro ústavní revoluci je proto velmi těžké, navíc s ohledem na to, že „*Fidesz během volební kampaně nikdy neslíbil*

²⁶ Nemzeti Ügyek Politikája 2010, dostupné na: http://static.fidesz.hu/download/481/nemzeti_ugyek_politikaja_8481.pdf (20. 3. 2014).

²⁷ Orbán says, he does not support overturning constitutional systém, 9. 11. 2009, MTI, Politics.hu, dostupné na: <http://www.politics.hu/20091109/orban-says-he-does-not-support-overturning-constitutional-system/> (22. 3. 2014).

²⁸ Tamtéž.

²⁹ Ungarn: „Haben kein Drehbuch für Zweidrittelmehrtheit, 8. 4. 2010, Peter Bogner, Die Presse, dostupné na: http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/557075/Ungarn_Haben-kein-Drehbuch-fur-Zweidrittelmehrtheit (23. 3. 2014).

přepsání ústavy v případě, že by výrazně uspěl, spíše tomu bylo naopak“ (Bánkuti, Halmai a Scheppele 2011: 253). Na druhou stranu se někteří političtí komentátoři a politologové shodují v tom, že také ústava měla určitý díl odpovědnosti za to, co bylo vnímáno jako neefektivnost nebo slabost státu, což řada lidí mohla svou volbou reflektovat (Kis 2011: 13).

Podle již zmíněného oficiálního vyjádření vlády byla změna ústavy před parlamentními volbami v roce 2010 předem avizovaná, Viktor Orbán dal *„jasně najevo, ve svých projevech, rozhovorech a na tiskových konferencích během celé volební kampaně, že je cílem strany Fidesz přijetí nové ústavy (...), naopak současná opozice taktéž opakovaně vyjádřila mezi oběma koly parlamentních voleb cíl změnit ústavu v případě zisku dvoutřetinové většiny (...) což voliči odmítli a hlasovali proti ní (...) v současné fázi ústavního procesu lze jednoznačně konstatovat, že se stalo to, co Viktor Orbán slíbil jako kandidát na premiéra. Parlament přijal novou ústavu místo dočasné, aniž by hluboce změnil strukturu státu.“*³⁰ O tom, jestli byla změněna struktura státu, budeme hovořit později, nyní se podívejme na další teoretický bod, který byl reflektován v teoretické části práce, jací aktéři se podíleli na vytváření nové ústavy země.

2.3.1.2 Participace aktérů

V ideálním případě procesu tvorby a přijetí nové ústavy by mělo být spektrum participujících co nejširší tak, aby bylo možné reflektovat a reprezentovat zájmy občanské společnosti, opozičních politických stran, nevládních i vládních organizací či mezinárodního společenství. V maďarském případě jsme již zmínili problematický článek 24(5) dřívější ústavy, který byl stranou Fidesz zrušen v jedné z prvních novelizací

³⁰ Questions and Answers to Constitutionalization, Euroactiv, dostupné na: http://www.euractiv.com/files/Questions%20and%20Answers%20on%20Constitutionalization_EN_0.pdf (24. 3. 2014).

ústavy. Ten stanovoval nutnost schválení čtyřpětinové většiny politických stran pro zahájení diskuzí ohledně procesu přijetí nové ústavy (Arato, Tombus 2013: 432; Arato 2011: 50). *De facto* tak dochází k tomu, že strana „Fidesz používá svou dvoutřetinovou většinu hlasů k tomu, aby odstranila požadavek čtyř pětina hlasů“ (Bánkuti, Halmai a Scheppele 2011: 254). Maďarská vláda ve své rezoluci (47/2010) vytvořila *ad hoc* parlamentní komisi pro přípravu základního zákona. Tento výbor čítal čtyřicet pět členů, přičemž třicet z nich bylo ze strany Fidesz a zbytek členů byl rozpočítán podle přepočtu na křesla v parlamentu.³¹ V prvních měsících existence výboru byla zkontakována celá řada maďarských státních institucí, kam můžeme zařadit např. Národní sdružení národnostních a etnických menšin, národní zájmové skupiny místních samospráv, Ústav práva maďarské Akademie věd, ale také všechny katedry ústavního práva na všech státem provozovaných univerzitách nebo také církve či různé nadace.³² Problémem ovšem je, že výsledný dokument této parlamentní *ad hoc* komise, která oficiálně zanikla v prosinci 2010, byl označen jako pracovní verze ústavy a později přijatá oficiální verze se výrazně lišila.³³ Spolu s touto oficiální parlamentní komisí vytvořil Viktor Orbán další orgán – Národní konzultační výbor, který byl pověřen přípravou ústavy. Vedl jej zástupce strany Fidesz v Evropském parlamentu József Szájer a dalšími členy byl Gergely Gulyás (Fidesz) a László Salamon (KDNP), všichni byli tedy z jedné strany (resp. koalice).

³¹ Fidesz MEP: Hungary will have new Constitution before Easter, 10. 3. 2011, Georgi Gotev, Euroactiv, dostupné na: <http://www.euractiv.com/future-eu/hungary-new-constitution-easter-interview-502935> (20. 3. 2014).

³² Briefing note on the new Hungarian Constitution, European Christian Political Movement, dostupné na: <http://schagen.christenunie.nl/1/library/download/aaD6uAE5NciX9QdXdrEy-a-b0Tq0kvXLCF3/ECPM+briefing+note+on+HU+Constitution.pdf> (20. 3. 2014).

³³ Comments on the Process of Framing the New Constitution of Hungary, 10. 3. 2014, Eötvös Károly Policy Institute, Hungarian Helsinki Committee, Hungarian Civil Liberties Union, dostupné na: http://tasz.hu/files/tasz/imce/comments_on_the_process_of_framing_the_new_constitution_of_hungary_eki_hclu_hhc.pdf (22. 3. 2014).

V době přípravy ústavního textu byla schválena celá řada ústavních dodatků k původní ústavě, které postupně omezovaly pravomoci ústavního soudu. V důsledku toho se opoziční strany MSZP a LMP odmítaly účastnit příprav na nové ústavě a stanovily si několik podmínek, za kterých by bylo možné dále jednat. MSZP chce změnit pravidla přijetí ústavy tak, aby bylo schválení ústavy podmíněno 80% parlamentní většinou dvou po sobě následujících parlamentů, LMP se připojila k tomuto požadavku a zároveň svou účast podmínila veřejným referendem, kde by byl základní zákon schválen. Bylo jasné, že tyto minimální požadavky opozičních stran budou odmítnuty a že se při celém procesu obě strany nakonec ocitnou mimo dění. Strana Jobbik se rozhodla pro jinou strategii, její členové zůstali v komisi, což byl nejhorší scénář, který mohl straně Fidesz, která je posledních několik let obviňována ze spolupráce s krajní pravicí, přinést velké problémy. Pro stranu Fidesz bylo ovšem stejně nepřijatelné spolupracovat se stranou MSZP, proto se upínala na LMP a snažila se jí v některých krocích ustoupit, ale pouze minimálně, takže to nakonec skutečně nevedlo ke spolupráci.³⁴ Podle maďarské vlády *„je žádoucí, aby se účastníci, kteří získali ve volbách místo v parlamentu, účastnili celého ústavního procesu (...), ale opoziční strany se rozhodly odstoupit od debaty o konceptu ústavy na základě každodenních politických důvodů a nikoli kvůli obsahu ústavy samotné (...), z právního hlediska je tak v pravomoci jedné strany, zda se chce účastnit ústavního procesu sama.“*³⁵

Ústava tak byla nakonec schválena bez účasti opozičních stran (262 poslanců hlasovalo pro přijetí, 44 bylo proti a jeden se zdržel hlasování),

³⁴ The Big Constitutional Brainstorming, Week 9, 28. 2. – 6. 3. 2011, Hungarian Politics in-Depth, Policy Solutions, dostupné na: http://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzesek/Hungarian%20Politics%20In-Depth,%202011_Week9.pdf (22. 3. 2014).

³⁵ Questions and Answers to Constitutionalization, Euroactiv, dostupné na: http://www.euractiv.com/files/Questions%20and%20Answers%20on%20Constitutionalization_EN_0.pdf (24. 3. 2014).

strany LMP a MSZP se na protest proti přijetí ústavy zdržely hlasování a strana Jobbik hlasovala proti, což podle Thomase Landa znamená, že ústavě chybí *de facto* politická legitimita, nemluvě o tom, že bylo během procesu vytvořeno více než sto padesát pozměňovacích návrhů a všechny pocházejí od strany Fidesz. Výsledkem celého procesu jsou pak podle Landa masové protesty veřejnosti i nevládních organizací, které se ostře ohrazují proti nedemokratickému procesu, který byl součástí tvorby ústavy (Land 2011: 331). Také ze zprávy Benátské komise vyplývá, že proces tvorby a přijetí nové ústavy trpí nedostatkem transparentnosti a zároveň nedostatkem konzultací s maďarskou společností, v rámci které se objevila celá řada připomínek k procesu i ústavě samotné. Benátskou komisí jsou kritizovány krátké lhůty a celkově „omezené možnosti diskuze o návrhu ze strany politických sil, v rámci médií a občanské společnosti (...) komise s politováním konstatuje, že nebyl možný žádný konsenzus ani ve společnosti, ani mezi politickými silami ohledně procesu nebo obsahu budoucí ústavy“³⁶ i přes to, že „zdravé politické neshody jsou podmínkou úspěšného a legitimního ústavního procesu.“³⁷ S tím souhlasí také Michael Efler (2011: 80 – 81), podle kterého bylo vypracování a přijetí ústavy problematické a záměrně uspěchané, jediná participace veřejnosti spočívala v rozeslání dotazníků všem oprávněným voličům, ovšem bez jasného dopadu a výsledku.

Maďarská vláda skutečně rozeslala všem oprávněným voličům dotazníky s dvanácti otázkami (se systémem výběru tzv. *multiple choice*), které se týkaly nové ústavy. Celkem bylo odesláno cca osm milionů dotazníků, které připravil výše zmíněný Národní konzultační výbor (doplňný několika osobami: Zsigmond Jarai, předseda dozorcí rady Maďarské

³⁶ Opinion on the New Constitution of Hungary, 20. 6. 2011, European Commission for Democracy Through Law, Venice Commission, dostupné na: <http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/venice%20commission%20hungarian%20constitution.pdf> (20. 3. 2014).

³⁷ Tamtéž.

národní banky, János Csák, velvyslanec Maďarska ve VB, József Pálincás, ředitel maďarské Akademie věd a Katalin Szili, dříve členka MSZP, po volbách spoluzaložila vlastní stranu SZU). Přibližně osm set tisíc dotazníků se vrátilo zpět, což bylo vládou interpretováno jako úspěšná veřejná konzultace, která ústavě zajistila legitimitu, aniž by bylo nutné schvalovací referendum. Podle Józsefa Szájera je podoba dotazníků nejšířší veřejnou konzultací, „*mnohem širší než by bylo referendum, které je postaveno jen na jedné otázce „ano“ nebo „ne.“*“³⁸ Zajímavé je, že návrh ústavy byl v parlamentu přijat necelé dva týdny po termínu, kdy měly být všechny dotazníky zaslány zpět, což vede Sadeckého a Gniazdowského k pochybám, zdali byly odpovědi v dotazníku skutečně vzaty v potaz (Sadecki, Gniazdowski 2011: 2). Vládou také nebyly nikdy zveřejněny konkrétní výsledky, které vzešly z této veřejné konzultace. Ke konkrétní časové chronologii se ještě dostaneme v další části práce. Důležitější je obsah, podle obou autorů dotazníky s dvanácti otázkami neobsahovaly nejvíce kontroverzní ústavní změny a vůbec nejpodstatnější ústavní otázky.

Témata v dotaznících se týkala zejména otázek o právech, povinnostech a hodnotách³⁹ (např. otázka č. 1: „*Podle některých lidí by v Maďarsku měla ústava reflektovat pouze práva občanů a ne jejich povinnosti, podle jiných by ale měla obsahovat povinnosti občana vůči společnosti (práce, vzdělávání, vnitřní bezpečnost, ochrana životního prostředí). Co si myslíte?*“ nebo otázka č. 3: „*Podle některých lidí by měla maďarská ústava chránit společně sdílené hodnoty, jako je rodina, veřejný pořádek, práce a zdraví, někteří to považují za zbytečné, co si myslíte?*“). Zároveň se zde objevily otázky ohledně státního dluhu (otázka č. 2: „*Podle*

³⁸ Fidesz MEP: Hungary will have new Constitution before Easter, 10. 3. 2011, Georgi Gotev, Euroactiv, dostupné na: <http://www.euroactiv.com/future-eu/hungary-new-constitution-easter-interview-502935> (20. 3. 2014).

³⁹ Český překlad dotazníku přeložený autorem práce se nachází v příloze č. 1.

některých lidí by měla nová maďarská ústava kontrolovat rozsah veřejného dluhu se zárukou pro budoucí generace, naopak podle jiných by tyto požadavky v ústavě být zahrnuty neměly, co si myslíte?“), ale také otázka související s volebním zákonem (otázka č. 4: „Podle některých lidí by měli být rodiče s nezletilými dětmi oprávněni hlasovat jménem svých dětí, co si myslíte?“).⁴⁰

Způsob pokládání otázek v dotazníku je velmi podbízivý a zároveň velmi obecný. Stejně tak způsob odpovědí je dán tak, že je předem jasné, jakou odpověď volič vybere. Těžko si představit obyvatele, kteří na otázku č. 7 (*„Podle některých lidí by měla nová ústava umožnit zadávání veřejných zakázek a čerpání veřejných dotací pouze ekonomickým subjektům s transparentní vlastnickou strukturou, co si myslíte?“*) odpovídají záporně. Samotná ústava obsahuje mnohem problematičtější body, ke kterým by byla potřeba se vyjádřit, než ty, které byly obsahem dotazníku. Téměř polovina otázek se dotýká životního prostředí. Neplatí tak vyjádření Józsefa Szájera, které bylo součástí rozhovoru poskytnutého v průběhu procesu tvorby ústavy, a podle kterého má dotazník *„dvanáct otázek týkajících se povahy ústavních problémů, které jsou předmětem zájmu pro občany.“*⁴¹ Na otázku žurnalisty, jak se populistická otázka č. 11 (*„Souhlasíte s tím, aby lidé odsouzení na doživotí neměli šanci na podmíněčné propuštění?“*)⁴² týká ústavních problémů, József Szájer odpovídá, že je to široce debatovaná věc, která by mohla být součástí

⁴⁰ Questions and Answers to Constitutionalization, Euroactiv, dostupné na: http://www.euractiv.com/files/Questions%20and%20Answers%20on%20Constitutionalization_EN_0.pdf (24. 3. 2014).

⁴¹ Fidesz MEP: Hungary will have new Constitution before Easter, 10. 3. 2011, Georgi Gotev, Euroactiv, dostupné na: <http://www.euractiv.com/future-eu/hungary-new-constitution-easter-interview-502935> (20. 3. 2014).

⁴² Questions and Answers to Constitutionalization, Euroactiv, dostupné na: http://www.euractiv.com/files/Questions%20and%20Answers%20on%20Constitutionalization_EN_0.pdf (24. 3. 2014).

ústavy, pokud si to lidé budou přát.⁴³ Vláda o několik měsíců později vydala prohlášení, které říká, že se „v rámci vytváření legislativního textu ústavy konala národní konzultace (...) kdy obdržel každý volič dotazník (...), který se týkal otázek o obsahu ústavy (...), především otázek sociálních a ekonomických.“⁴⁴ Tedy nikoli ústavních problémů, ale spíše sociálních a ekonomických otázek, které mohly, ale také nemusely být součástí ústavy a neměly v podstatě žádný vliv na institucionální uspořádání, popřípadě na rozdělení pravomocí mezi institucemi.

Kromě této veřejné konzultace se při návrhu textu ústavy maďarský parlament obrátil na Evropskou unii s třemi konkrétními dotazy ohledně obsahu nové ústavy. Benátská komise tehdy poskytla maďarské vládě právní stanovisko, které reflektuje všechny tři okruhy otázek. Zaprvé to byla možná inkorporace ustanovení Charty základních práv Evropské unie do nové ústavy, zadruhé to byl význam předběžného přezkumu jako jedné z kompetencí ústavního soudu a zatřetí to byl význam *actio popularis* v řízení před ústavním soudem.⁴⁵ Po schválení ústavy byla Benátská komise taktéž oslovena Evropskou unií a Maďarskem, aby vypracovala dokument, který zanalyzuje novou ústavu hlavně ve smyslu její slučitelnosti s Úmluvou o ochraně lidských práv, demokratickými standardy, standardy vlády práva a základními hodnotami sdílenými společně členskými státy Rady Evropy.⁴⁶ O konkrétních rozhodnutích Benátské komise a institucionálních doporučení budeme hovořit v části zabývající se institucionálním ukotvením, zde jen ilustrujeme snahu

⁴³ Fidesz MEP: Hungary will have new Constitution before Easter, 10. 3. 2011, Georgi Gotev, Euroactiv, dostupné na: <http://www.euractiv.com/future-eu/hungary-new-constitution-easter-interview-502935> (20. 3. 2014).

⁴⁴ Questions and Answers to Constitutionalization, Euroactiv, dostupné na: http://www.euractiv.com/files/Questions%20and%20Answers%20on%20Constitutionalization_EN_0.pdf (24. 3. 2014).

⁴⁵ Tamtéž.

⁴⁶ Tamtéž.

maďarské vlády k tomu, aby na tvorbě základního zákona participovalo také mezinárodní společenství.

2.3.1.3 Délka procesu změny ústavy

Jak jsme uvedli v teoretické části práce, celý proces tvorby ústavy by měl mít dostatečnou délku, která poskytne prostor pro celou řadu participujících subjektů a která bude eliminovat konkrétní osobní, skupinové nebo institucionální zájmy bez vzájemných konzultací. Zároveň je pro mobilizaci zájmů, vypracování návrhu, konzultaci, projednávání v legislativním orgánu, následné schválení nebo ratifikaci důležité, aby byly všechny fáze dostatečně dlouhé. Strana Fidesz vyhrála parlamentní volby 28. dubna 2010, o dva měsíce později, 28. června, byl vytvořen tříčlenný Národní konzultační výbor pro přípravu základního zákona, který měl za cíl vypracovat návrh ústavního znění, resp. základní obrysy nové ústavy, ale také parlamentní *ad hoc* komise. V polovině října přestaly spolupracovat v parlamentní komisi na návrhu ústavy strany LMP a MSZP, o měsíc později, v listopadu, pak také strana Jobbik. V tomto období se do procesu připojují státní i nestátní instituce. Schanda (2011: 155) toto období označuje jako první fázi, která je ukončena vytvořením konceptu ústavy 20. prosince 2010.⁴⁷ Zajímavé je, že původní parlamentní návrh počítal s vytvořením návrhu ústavy do 30. června 2011, ovšem kvůli pozměňovacímu návrhu jednoho z poslanců strany Fidesz se lhůta zkrátila do 30. prosince.⁴⁸

Druhá fáze, jejíž součástí je výše zmíněná veřejná konzultace skrze dotazníky, začíná v lednu 2011, přičemž na ústavě pracuje pouze úzký okruh odborníků ze strany Fidesz, aniž by se již podílel kdokoli další.

⁴⁷ V návrhu ústavy se celá řada institucionálních otázek lišila oproti dokumentu, který byl nakonec skutečně přijat, všechny změny budou reflektovány v další kapitole.

⁴⁸ Comments on the Process of Framing the New Constitution of Hungary, 10. 3. 2014, Eötvös Károly Policy Institute, Hungarian Helsinki Committee, Hungarian Civil Liberties Union, dostupné na: http://tasz.hu/files/tasz/imce/comments_on_the_process_of_framing_the_new_constitution_of_hungary_eki_hclu_hhc.pdf (22. 3. 2014).

Koncept ústavy byl vypracován *de facto* mimo parlament, kde se návrh ústavy nikdy neprojednával, nebyl diskutován a nikdy o něm nebylo hlasováno. Maďarský parlament přijal k jednání 7. března 2011 usnesení (č. 9/2011 III. 7.) o přípravě nové ústavy, toto usnesení bylo schváleno o dva dny později, kdy byli zároveň poslanci parlamentu vyzváni, aby předložili své pozměňovací návrhy. Více než sto padesát pozměňovacích návrhů od vládní strany Fidesz bylo přijato k jednání a záhy byl návrh ústavy 15. března 2011 přijat. Všeobecná rozprava byla podle Maďarského helsinského výboru velmi krátká a trvala necelé dva dny, přičemž diskuze o detailech ústavního návrhu trvala necelých pět hodin.⁴⁹ V konečném znění byla ústava schválena 18. dubna 2011 a prezidentem podepsána 25. dubna 2011 s tím, že samotná ústava vstoupí v platnost 1. ledna 2012. Celý proces tak trval přibližně deset měsíců, což je doba, která odpovídá srovnávací studii (Ginsburg, Elkins, Blount 2012), podle které trvá průměrný proces tvorby a ratifikace ústavy šestnáct měsíců a střední délka se pohybuje okolo deseti. Pokud analyzujeme ústavodárný proces z pohledu celkové délky, neměli bychom ho označit jako problematický. Za problematickou můžeme ovšem označit druhou fázi projednávání, která v rámci parlamentu trvala jen několik dnů a všechny pozměňovací návrhy, které byly přijaty, byly od vládní strany Fidesz, což ostatně kritizovaly především opoziční strany v čele se stranou MSZP. Zároveň je problematická podoba návrhu základních pilířů ústavy z prosince 2010, která v celé řadě otázek neodpovídala konečnému návrhu schválenému v březnu. Podle Schandy přišly „*citlivé návrhy na změnu ústavy především v posledních dnech před konečným hlasováním*“ (Schanda 2011: 155), což znemožnilo komukoli participovat

⁴⁹ Comments on the Process of Framing the New Constitution of Hungary, 10. 3. 2014, Eötvös Károly Policy Institute, Hungarian Helsinki Committee, Hungarian Civil Liberties Union, dostupné na: http://tasz.hu/files/tasz/imce/comments_on_the_process_of_framing_the_new_constitution_of_hungary_eki_hclu_hhc.pdf (22. 3. 2014).

na konečné podobě ústavy a vede to podle Maďarského helsinského výboru k deficitu legitimacy.⁵⁰

2.3.2 Nastavení politického systému

Na základě popisu institucionálního uspořádání budeme v následující části reflektovat nejpodstatnější změny, které přinesla nová ústava. Věnovat se budeme hlavně problematickým nastavením pravomocí ústavního soudu, které jsou nejčastěji kritizovány, ale také vzrůstajícím pravomocím samotného parlamentu. Na začátku ovšem v krátkosti zmíníme také povahu preambule nové ústavy, jejíž analýza by byla sice vhodná spíše k normativní debatě nežli k posouzení jejího skutečného dopadu na politický systém, ale její poměrně netypický charakter a její role jakéhosi politického manifestu dokresluje celkový charakter nové ústavy.

2.3.2.1 Charakter ústavy a preambule

Ústava vešla v platnost 1. ledna roku 2012 a její struktura je tvořena čtyřmi rozsáhlými kapitolami. Po úvodní preambuli následují „*Základy*“ (Články A – T), kde se hovoří o základních hodnotách státu, po této části následuje část nazvaná „*Svoboda a odpovědnost*“ (Články I – XXXI), jejíž součástí je katalog základních práv a povinností. Poslední část se nazývá „*Stát*“ (Články 1 – 54), kde je popsána základní organizace státu. Sami autoři dokument definují jako historickou ústavu, která není druhou fází změn, které přišly v roce 1989, a jako samostatnou kapitolu, jejíž kontinuita navazuje na tradice a principy z doby Maďarského království. Nejen proto byla označena britským týdeníkem *The Economist* jako

⁵⁰ Comments on the Process of Framing the New Constitution of Hungary, 10. 3. 2014, Eötvös Károly Policy Institute, Hungarian Helsinki Committee, Hungarian Civil Liberties Union, dostupné na: http://tasz.hu/files/tasz/imce/comments_on_the_process_of_framing_the_new_constitution_of_hungary_eki_hclu_hhc.pdf (22. 3. 2014).

gulášová polévka, která je směsicí historie a modernity,⁵¹ a podle některých autorů rozhodně není svou základní filozofií a duchem příliš proevropská (Bragyova 2011: 337). Ústavou se mění mimo jiné název státu z Maďarské republiky (*Magyar Köztársaság*) na Maďarsko (*Magyarország*), což bylo samo o sobě terčem kritiky, protože maďarský výraz pro Maďarsko je stejný jako dřívější označení pro Uhersko (*Magyarország*), tedy státní útvar existující před rokem 1920. Na druhou stranu maďarština nezná mezi slovy Uhersko a Maďarsko rozdíl. Podle Schandy tato změna rozhodně nenaznačuje znovuoobnovení monarchie, nýbrž se snaží „snížit rozdíl mezi zemí a státem, protože (...) vlastenectví v Maďarsku znamená, že většina Maďarů má emocionální pouto k zemi (...) nikoli ke státu (...) a člověk nemůže být dobrý vlastenec, aniž by byl dobrým občanem“ (Schanda 2011: 155). V tomto směru došlo také k přejmenování řady národních institucí nepopulární povahy (např. Daňový a finanční kontrolní úřad se přejmenoval na Národní daňovou a celní správu). Sadecki s Gniazdowskim (2011: 2) pak připisují změnu názvu státu snaze strany Fidesz ke skutečnému odpoutání se od komunistické minulosti a navázání na mnohem starší pojetí maďarské státnosti. Naopak bývalý velvyslanec Maďarska v ČR László Szöke⁵² mluví o symbolické změně, která reflektuje politické boje posledních deseti let, kdy proti sobě stál Ferenc Gyurcsány jako představitel levice a rétoricky Maďarské republiky a proti němu Viktor Orbán, který bojoval naopak rétoricky za Maďarsko, ústava pak jen symbolicky odráží tento boj (Szöke 2012).

První částí nové maďarské ústavy je preambule. Zatímco původní preambule hovořila o prozatímní ústavě, která by měla fungovat dočasně a usnadnit přechod k demokracii, nová ústava dokonale splňuje kritéria

⁵¹ Goulash Soup, 7. 4. 2011, The Economist, dostupné na: <http://www.economist.com/node/18530690> (20. 3. 2014).

⁵² Rozhovor s maďarským velvyslancem byl uskutečněn autorem diplomové práce v březnu roku 2012.

Sanforda Levinsona (2011), podle kterého se v preambulích objevují hlavní záměry jejich tvůrců, popřípadě zde „komunikují své nejhlubší touhy pro nově vytvořené zřízení“ (Levinson 2011: 162). Přestože preambule nejsou obecně právně závazné, mohou utvářet společenské prostředí tím, že se v nich nejčastěji objevují zmínky o náboženství, jazyku, etnickém původu, společné historii či o společných hodnotách.

Maďarská ústava začíná citátem maďarské národní hymny (*Bűh zehnej Maďarum*) z roku 1823 a tzv. Národním prohlášením, které začíná slovy „*My, členové maďarského národa, na začátku nového tisíciletí, s pocitem odpovědnosti za každého Maďara, tímto prohlašujeme následující: Jsme hrdí, že náš král, Svatý Štěpán, vybudoval maďarský stát na pevných základech a udělal z něj součást křesťanské Evropy před tisíci roky (...). Jsme si vědomi role křesťanství v zachování státnosti, vážíme si různých náboženských tradic naší země. Slibujeme, že budeme chránit intelektuální a duchovní jednotu našeho národa roztrhanou v bouřích minulého století*“ (Preambule).⁵³ Nejen podle Kovácsové a Tótha se tak mění charakteristika maďarské ústavnosti, která byla založena na sekulárním státu a na základě pluralitní společnosti, kdy byly hlavními principy svoboda, rovnost a demokracie. Nový základní zákon podle autorů nedodrжуje myšlenku sekulárního státu, což má své základy v historických a náboženských úvahách uvedených právě v preambuli (srov. Kovács, Tóth 2011: 198; Kovács 2011: 171; Lembcke, Boulanger 2011: 179). Podle vyjádření maďarské vlády neznamena křesťanství v ústavě prezentaci světonázoru, ale spíše uznání významu křesťanské víry, která měla zásadní vliv na formování státu v maďarských dějinách,

⁵³ The Fundamental Law of Hungary, dostupné na: <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf> (24. 3. 2014).

ostatně odkazy na křesťanství nalezneme podle vlády také v ústavách Německa, Polska, Řecka či Irska.⁵⁴

V preambuli se zvláštní důraz klade na hodnoty jako je národ, rodina, oddanost, víra nebo láska. Jednota ztracená v bouřích minulého století je jasným odkazem na podepsání Trianonské smlouvy, kdy se v roce 1920 zmenšilo území tehdejšího Uherska o více než jednu třetinu a země ztratila přibližně třetinu obyvatel, kteří se ocitli na nově ohraničeném území sousedních států, přičemž toto téma je stále, minimálně rétoricky, reflektováno především radikálními, ale i konzervativními stranami (více k tématu viz Irmanová 2002; Romsics 2006; Pitař 2012). V ústavě se také mění vnímání občanství a národa, zatímco v předchozí ústavě se objevuje spojení „*My, lidé*“, v nové je nahrazeno spojením „*My, členové národa*“, to implikuje občanství na bázi etnicity, což je ve spojení s přijetím zákona o dvojím občanství a pozdější úpravou volebního zákona, který umožňuje Maďarům v parlamentních volbách volit bez nutnosti trvalého pobytu v Maďarsku, víceméně potvrzené a vede to k jisté deterritorializaci občanství⁵⁵ (více např. Körtvélyesi 2011). Mimo to je podle Michaela Eflera občanství založené na etnické bázi reflektováno v Článku G ústavy, podle které se pouze „*dítě maďarského občana stává maďarským občanem narozením. Kardinální zákon může stanovit další případy vzniku nebo získání maďarského občanství*“ (Článek G)⁵⁶, což znemožňuje získ občanství děti cizinců, kteří v Maďarsku například pracují (Efler 2011: 82).

⁵⁴ Questions and Answers to Constitutionalization, Euroactiv, dostupné na: http://www.euractiv.com/files/Questions%20and%20Answers%20on%20Constitutionalization_EN_0.pdf (24. 3. 2014).

⁵⁵ Na druhou stranu v ústavách Slovenska, Polska, Rumunska nebo také Chorvatska se také vyskytují pasáže obsahující jistou etnickou vizi národa, ovšem ve všech případech je to v kombinaci s formulací o státním občanství.

⁵⁶ The Fundamental Law of Hungary, dostupné na: <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf> (24. 3. 2014).

Důrazný je v preambuli také odkaz na svatoštěpánskou korunu. Koruna je ve většině případů zobrazována jako symbol jednoty Maďarů proti cizincům nebo jednoty křesťanských Maďarů proti ateistům. Již v roce 2000 schválila první vláda Viktora Orbána zákon o výročí státu svatého Štěpána, kde se v preambuli uvádělo, že svatoštěpánská koruna ztělesňuje kontinuitu a nezávislost maďarského státu (Radnóti 2011: 89 – 105). Podle maďarské vlády je koruna v tomto případě „*symbol autonomní státnosti po celá staletí*“⁵⁷ a již úvahy o vytvoření nové ústavy mezi lety 1994 – 1998 stranami MSZP a SZDSZ obsahovaly zmínku o tomto symbolu.

Podle preambule ústavy ztratilo Maďarsko své sebeurčení devatenáctého března 1944 a jeho obnovení nastalo druhého května 1990, kdy vznikl první demokraticky zvolený parlament, což byl „*začátek nové demokracie v naší zemi spolu s novým ústavním pořádkem (...), neuznáváme komunistickou ústavu z roku 1949, která byla základem pro tyranskou vládu, a proto hlásáme, že je neplatná*“ (Preambule).⁵⁸ Tyto věty přináší dva zásadní problémy. Paradoxně prvním problémem je problém technického rázu. Podle Catherine Dupré znamená zmíněná věta v prohlášení negaci ústavy z roku 1949, která je základem pro novelizovaný základní zákon z roku 1989 spolu s jeho procesními pravidly pro přijetí nové ústavy, proto bychom mohli *de facto* říci, že nová ústava je neplatná. Mimo jiné na tento problém upozorňuje také Benátská komise (srov. také Dupré 2011: 166; Kovács, Tóth 2011: 198; Bánkuti, Halmai, Scheppele 2011: 260). Druhý problém přibližuje Thomas Land, podle kterého se tímto tvrzením Maďarsko zříká odpovědnosti za

⁵⁷ Questions and Answers to Constitutionalization, Euroactiv, dostupné na: http://www.euractiv.com/files/Questions%20and%20Answers%20on%20Constitutionalization_EN_0.pdf (24. 3. 2014).

⁵⁸ The Fundamental Law of Hungary, dostupné na: <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf> (24. 3. 2014).

holocaust, protože ztrácí sebeurčení v důsledku německé okupace, přičemž ale není reflektována spolupráce Maďarska s Německem a odpadá odpovědnost maďarského státu na „*vražedné válečné politice vyhlazování Židů, cikánů, homosexuálů a politických disidentů, protože tyto politiky byly diktovány cizinci (...) i přes to, že byly provedeny (...) většinou maďarským četnictvem pod vedením maďarských úředníků*“ (Land 2011: 330 - 331), ustanovení v preambuli se setkalo podle Landa s negativním ohlasem především v rámci židovské komunity v Maďarsku, ale také celé v historické obci, kdy se více než čtyřicet předních historiků podepsalo pod petici žádající úpravu základního zákona.

Podle Benátské komise a její analýzy ústavy neexistují jasná pravidla, jakým způsobem utvářet preambule ústavních textů, podle své zprávy si je komise vědoma toho, že se většinou jedná o texty, které mají politický účel a představují politické prohlášení zdůrazňující základní principy, hodnoty a záruky pro obyvatelstvo, proto by měly mít preambule především sjednocující funkci. Maďarská ústava obsahuje celou řadu národních, kulturních a historických odkazů, které nejsou v rozporu s evropskými trendy. Komise také hovoří o vyrovnané tendenci používání národních, ale také univerzálních prvků v preambuli, což je vnímáno pozitivně. Na druhou stranu se v ústavě objevuje článek, který říká, že „*ustanovení Základního zákona musí být vykládáno v souladu s jeho účely, Národním prohlášením v něm obsaženým a úspěchy naší historické ústavy*“ (Článek R).⁵⁹ To zavdává preambuli právní rámec pro její interpretaci a z preambule tedy není jen obecný politický manifest, ale součást právního řádu maďarského státu. To je také obsažené v kritice Benátské komise, které v preambuli chybí přesnost důležitá právě pro

⁵⁹ The Fundamental Law of Hungary, dostupné na: <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf> (24. 3. 2014).

legislativní interpretaci.⁶⁰ V preambuli a ústavě obecně je ještě několik kritických bodů, ať už je to ústavní definice manželství jako institutu pouze pro muže a ženu (což může vést k diskriminaci homosexuálních párů), ústavní pasáž o ochraně plodu v děloze matky (což může vést k zákazu potratů) nebo ústavní pasáž o národní měně forintu (což může zpomalit proces přijetí eura) (více např. Kovács, Tóth 2011; Land 2011; Dupré 2011; Kovács 2011; McBride 2011; Schanda 2011). Nyní se ale zaměříme na základní institucionální nastavení politického systému.

2.3.2.2 Institucionální nastavení politického systému

Z textové analýzy, kterou provedl András Bragyova (2011), vyplývá, že rozdílnosti mezi starou a novou ústavou sice existují, ale v zásadě nejsou v obou dokumentech viditelné. V obou dokumentech se často objevují podobná, ne-li stejná vyjádření a ustanovení, ostatně sám Viktor Orbán v jednom z rozhovorů řekl, že nebylo cílem strany Fidesz změnit fungující ústavní nastavení a že považuje parlamentní systém za ideální.⁶¹ Nový politický systém tak navazuje na předchozí nastavení, prezident republiky je například stále volen parlamentem na pětileté funkční období a jmenuje kabinet. Jeho pravomoc se zvyšuje v případě, kdy nově zavedený orgán – Rozpočtová rada, neschválí návrh rozpočtu parlamentu, a ten může být prezidentem rozpuštěn. Co se týče vlády, tak zde stále přetrvává institut konstruktivního vota nedůvěry, což činí maďarské vlády stabilními. Ihned po nástupu strany Fidesz k vládě plní Viktor Orbán svůj předvolební slib a kardinálním zákonem mění velikost maďarského parlamentu, který má od posledních parlamentních voleb (2014) pouze 199 členů s tím, že dalších 13 členů může být zvoleno jako zastoupení národnostních a etnických

⁶⁰ Opinion on the New Constitution of Hungary, 20. 6. 2011, European Commission for Democracy Through Law, Venice Commission, dostupné na: <http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/venice%20commission%20hungarian%20constitution.pdf> (20. 3. 2014).

⁶¹ Wir machen es anders als das alte Westeuropa, 15. 4. 2013, Boris Kálnoky, Die Welt, dostupné na: <http://www.welt.de/politik/ausland/article115309889/Wir-machen-es-anders-als-das-alte-Westeuropa.html> (22. 3. 2014).

menšin. Kromě toho se také snížil počet zastupitelů v místních samosprávách, přičemž novinkou je, že starosta města si může zvolit svého místostarostu, aniž by byl tento člověk zvolen ve volbách (Kovács, Tóth 2011: 188).

Přestože jsou rozdíly v textu minimální, ty, které tu jsou, se objevují především v podobě kardinálních zákonů a jsou zásadní.⁶² Z politologických analýz (např. Scheppele 2013; Kovács, Tóth 2011; Jakubowicz 2010) vyplývá, že se kompetence parlamentu zvyšují, kdežto pravomoci ústavního soudu se snižují.⁶³ To je nebezpečné v systému, kde má od přechodu k demokracii ústavní soud silné postavení, protože jednokomorový parlament, který je navíc ovládán jednou politickou stranou, ztrácí své vyvážení.⁶⁴ V následující části nebudeme znovu popisovat všechny pravomoci jednotlivých institucí, ale spíše popíšeme a analyzujeme ty změny, které mohou reflektovat sílící postavení současné vládní strany, její institucionální a stranické zájmy.

V novém systému posiluje maďarský parlament svou pozici především přijetím nových kardinálních zákonů, které vyžadují dvoutřetinový souhlas k jejich změně. Jako kardinální zákony můžeme označit ty zákony, jejichž cílem je zabránit *„příliš snadnému zavádění změn týkajících se záležitostí ústavy, které však nemají tak zásadní význam, aby byly upraveny samotnou ústavou (...) požadavek dvoutřetinové většiny pak zdůrazňuje potřebu širokého konsenzu.“*⁶⁵ Mezi nová témata, která jsou obsažena

⁶² Na obsah kardinálních zákonů reaguje tzv. Amicus Brief. Tento dopis byl sepsán předními maďarskými sociálně-vědními vědci a vědkyněmi a velmi podrobně se zabývá změnami kardinálních zákonů a nebezpečí, které z toho vyplývají. Amicus Brief, dostupné na: http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/Amicus_Cardinal_Laws_final.pdf (1. 4. 2014).

⁶³ Államcsínytevök? 8. 3. 2012, HVG.hu, dostupné na: http://hvg.hu/velemeney/20120308_allmcsinytevoek_voros_imre (20. 3. 2014).

⁶⁴ Unconstitutional Constitution, 1. 2. 2012, Kim Lane Scheppele, dostupné na: <https://www.youtube.com/watch?v=HndfvEMuOts> (20. 3. 2014).

⁶⁵ Opinion on the New Constitution of Hungary, 20. 6. 2011, European Commission for Democracy Through Law, Venice Commission, dostupné na:

v nových kardinálních zákonech, patří právní předpisy, které se dotýkají národního majetku, hospodářské problematiky, důchodového systému nebo rodinné politiky. Podle Viktora Orbána bylo přijetí těchto nových kardinálních zákonů nutné. Například v posledních dvaceti letech ztratilo dle Orbána Maďarsko značnou část národního majetku, což bylo vnímáno velmi negativně a stejně tak bylo nutné prosadit zákon o hospodářské stabilitě⁶⁶ kvůli vzrůstajícímu státnímu dluhu.⁶⁷ Problémem, na který upozorňuje také Benátská komise, je právě zvyšující se počet kardinálních zákonů, které jsou přijímány dodatečně po přijetí nové ústavy, která na ně pouze odkazuje a sama o sobě není konkrétní (počet odkazů na kardinální zákony v ústavě je okolo padesáti).⁶⁸ To vede Renátu Uitz k názoru, že proces tvorby ústavy v podstatě přetrvává, protože jsou dodatečně upravovány a schvalovány další kardinální zákony a ústavní novelizace (srov. také Efler 2011: 81; Kovács, Tóth 2011: 199 – 200; Uitz 2011: 197).

Pokud budeme reflektovat nejdůležitější změny, které mají monopolizační charakter, můžeme začít se změnou volby nejvyššího státního zástupce. Zatímco dříve byl nejvyšší státní zástupce zvolený parlamentem prostou většinou na šest let, nyní je volený dvoutřetinovou většinou na devět let s tím, že pokud se po devíti letech parlament neshodne a nezvolí jeho nástupce, zůstává prokurátor ve funkci. Současný nejvyšší státní zástupce byl zvolený v roce 2010, což znamená, že zůstane ve funkci do

<http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/venice%20commission%20hungarian%20constitution.pdf> (20. 3. 2014).

⁶⁶ V daňové sféře přijímá parlament zákon, který stanoví univerzální rovnou daň z příjmů fyzických a právnických osob, poté je daňová problematika zařazena mezi kardinální zákony, takže budoucí změna bude možná pouze s dvoutřetinovou většinou v parlamentu (Bánkuti, Halmai, Scheppele 2011: 267).

⁶⁷ Wir machen es anders als das alte Westeuropa, 15. 4. 2013, Boris Kálnoky, Die Welt, dostupné na: <http://www.welt.de/politik/ausland/article115309889/Wir-machen-es-anders-als-das-alte-Westeuropa.html> (22. 3. 2014).

⁶⁸ Opinion on the New Constitution of Hungary, 20. 6. 2011, European Commission for Democracy Through Law, Venice Commission, dostupné na: <http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/venice%20commission%20hungarian%20constitution.pdf> (20. 3. 2014).

roku 2019 a pokud v té době nebude mít vládní koalice dvoutřetinovou většinu v parlamentu, zůstává zde prokurátor zvolený stranou Fidesz. Nejde jen o tento post, další klíčové pozice jsou obsazovány na velmi dlouhou dobu a ve všech případech byla tato doba oproti staré ústavě prodloužena, což může současné vládě umožnit kontrolu i nad budoucí vládou, která nemusí mít ústavní dvoutřetinovou většinu potřebnou ke změně. Kromě nejvyššího státního zástupce je dvoutřetinovou většinou volen také předseda nejvyššího soudu (devět let), předseda Národního soudního úřadu (devět let), šéf Rozpočtové rady (šest let), guvernér Národní banky (dvanáct let),⁶⁹ ředitel Státního kontrolního úřadu⁷⁰ (dvanáct let), předseda Mediálního a komunikačního úřadu (devět let) a v neposlední řadě také soudci Ústavního soudu (dvanáct let – původně voleni na devět let). Všichni výše jmenovaní mohou zůstat ve svých funkcích do té doby, dokud nebude zvolen jejich nástupce, takže je reálně možné, že ve svých funkcích setrvají mnohem delší dobu. Předsedy Rozpočtové rady a Národní centrální banky jmenuje prezident, ovšem ten je v současné době také volen dvěma třetinami parlamentu a v současné době tuto pozici zastává János Ader, člen strany Fidesz (srov. Kovács, Tóth 2011: 189; Bánkuti, Halmai, Scheppele 2011: 239; Scheppele 2013: 5 - 8).

Pokud budeme analyzovat konkrétní instituce a jejich pravomoci, začněme Rozpočtovou radou, která je v maďarském systému nově vzniklým orgánem. Tato rada musí schválit parlamentem navrhovaný rozpočet, pokud se tak nestane do 31. března příslušného roku, má prezident novou pravomoc rozpustit parlament. To se může opakovat tak dlouho, dokud Rozpočtová rada předkládaný rozpočet neschválí.

⁶⁹ Guvernérem se stal György Matolcsy, který působil do té doby jako ministr hospodářství v obou vládách Viktora Orbána.

⁷⁰ Ředitelem se stal László Domokos, který působil od roku 1998 do roku 2010 v maďarském parlamentu zvolený za stranu Fidesz.

Rozpočet nemusí být schválen především z důvodu navyšování státního dluhu, ovšem kritéria nejsou konkrétně stanovena (srov. Kovács, Tóth 2011: 199 – 200; Land 2011: 331; Bánkuti, Halmai, Scheppele 2011: 239; Varju 2011: 318; Sadecki, Gniazdowski 2011: 3). Problémem opět je, že dva ze tří členů Rozpočtové rady⁷¹ volí parlament na šest let a jednoho člena na dvanáct let. Strana Fidesz tak může ještě v roce 2022 *de facto* kontrolovat skrze zvolené členy rozpočet státu, popřípadě odmítnout rozpočet a vyvolat tak předčasné volby.

Další orgán, který nebyl nově vytvořený, ale dostal kontroverzních změn, je volební komise. Strana Fidesz po svém nástupu změnila složení volební komise, která kontroluje veškeré volby na maďarském území. Nový volební zákon schválený dvoutřetinovou většinou parlamentu zrušil pevné funkční období stávající komise, která byla zvolena v únoru 2010 před parlamentními volbami na čtyři roky, takže setrvání členů komise ve funkcích trvalo jen několik měsíců. Místo toho jsou členové volební komise voleni po každých parlamentních volbách dvoutřetinovou většinou parlamentu. Do té doby mohla podle Bánkuti, Halmai a Scheppele (2011: 256) každá parlamentní frakce vyslat svého delegáta, v současné době se počet delegátů přepočítává podle parlamentních křesel, což vyneslo straně Fidesz sedm členů komise z deseti. Volební komise nejen, že dohlíží na průběh všech voleb, ale také rozhoduje o tom, které návrhy referenda budou schváleny pro hlasování veřejnosti, tím si Fidesz pojistil situaci, kdy by chtěla veřejnost napadnout některá z jeho rozhodnutí.

Další instituce, která si zaslouží reflexi ve světle nových změn, je maďarský Ústavní soud, který prošel zásadní proměnou.⁷² Strana Fidesz

⁷¹ Členy rady jsou v současné době: Árpád Kovács (předseda), László Domokos (ředitel Státního kontrolního úřadu) a György Matolcsy (guvernér maďarské národní banky).

⁷² Vyčerpávající analýza nové ústavy, především otázka Ústavního soudu, je obsažena v dokumentu Evropského centra práva a justice, dostupné na: http://eclj.org/pdf/eclj_memorandum-hungarian-constitution_20110519.pdf (10. 4. 2014).

podle Bánkuti, Halmai a Scheppele (2011: 254) prosadila čtyři ústavní změny, které omezují a v podstatě ochromují tuto instituci. Zprv je to způsob volby ústavních soudců. Do června 2010 platilo, že kandidát na ústavního soudce musel být nominován výborem, ve kterém byly zastoupeny všechny parlamentní strany a až poté byl schválen dvoutřetinovou většinou parlamentu. Od přijetí novelizace nemusí kandidát na ústavního soudce projít výborem, ke zvolení mu postačí pouze dvoutřetinová většina parlamentu, strana Fidesz si tedy sama může zvolit jakéhokoli kandidáta. V prosinci 2010 přišlo další omezení, které soudcům ústavního soudu upřelo možnost rozhodovat o zákonech, které se týkají daní, pokud se zadlužení země pohybuje nad hranicí padesáti procent HDP, což se děje v současnosti, kdy je státní dluh Maďarska na hranici osmdesáti procent a v blízké době není pravděpodobné, že se radikálně sníží. Ústavní soud může zpětně přezkoumat pouze takové daňové zákony, které byly přijaty v době, kdy státní dluh padesáti procent nedosahoval. Důvodem pro toto omezení bylo rozhodnutí ústavního soudu, které poukázalo na protiústavnost návrhu strany Fidesz, podle kterého může být použita tzv. 98% retroaktivní daň pro všechny státní zaměstnance, kteří opustili v minulosti své pozice a dostali odstupné v určité výši.⁷³ Podle nového návrhu může soud reagovat pouze na zákony, které porušují některá z těchto práv: právo na život a lidskou důstojnost, na ochranu osobních údajů, svobodu myšlení, svobodu náboženského vyznání nebo právo na maďarské občanství. To podle autorů znamená, že soud nemůže rozhodovat ve věcech, které se týkají práva na vlastnictví, rovnosti před zákonem nebo spravedlivého soudního řízení, strana Fidesz tak může „jednat ve finanční

⁷³ Retroaktivní daň znamená zpětné zdanění odstupného, které může být vybráno, pokud je výše odstupného podle parlamentu v rozporu s dobrými mravy. Daň se vztahuje na odstupné vyplacené všem státním zaměstnancům, kteří opustili svou pozici po 1. lednu 2010 a výše jejich odstupného překročila hranici 7 300 EUR. Paradoxem je, že Ústavní soud, ještě před přijetím novely, která mu zakazuje rozhodovat o daňových zákonech, označil tuto novelu za protiústavní i ve složení, které bylo již z velké části zvoleno stranou Fidesz (Lembcke, Boulanger 2011: 281).

aréně, aniž by musela dávat pozor na obvyklá ústavní omezení“ (Bánkuti, Halmai, Scheppele 2011: 254).

Třetí změna se týká zvýšení počtu ústavních soudců, původní počet jedenácti soudců byl navýšen na patnáct tak, aby mohla strana Fidesz jmenovat další čtyři členy⁷⁴ a zajistit si tak většinu v dosavadním orgánu. Během prvních patnácti měsíců jmenovala strana Fidesz sedm nových soudců.⁷⁵ O tom, že se nejednalo o původní záměr, svědčí také návrh ústavy, který byl představen v prosinci 2010. V tomto návrhu byl uveden původní počet jedenácti soudců.⁷⁶ Kromě zvýšení počtu soudců přišla strana Fidesz také s novelizací, která upravuje věk odchodu do důchodu soudců a státních zástupců. Původní věk sedmdesáti let se posunul na hranici šedesáti dvou, což bylo vnímáno jako diskriminační pravidlo, protože celá řada soudců (také Ústavního soudu) by musela opustit svou funkci⁷⁷ a místo nich by parlament mohl jmenovat nástupce ještě před koncem jejich funkčního období (více k tématu např. McBride 2011).⁷⁸ Kromě toho parlament také v červnu 2011 zastavil všechna řízení pro jmenování soudců, což mu v kombinaci se sníženým věkem do důchodu dalo možnost jmenovat více než sto nových soudců všech instancí (rozsáhlá diskuze o problematice nového nastavení Ústavního soudu

⁷⁴ Podle Scheppele (2013: 6) hlasovali všichni nově zvolení soudci okamžitě po svém zvolení proti přezkumu většiny vládních návrhů.

⁷⁵ Změnil se také způsob volby předsedy Ústavního soudu, který byl dříve volen ústavními soudci, s novou ústavou je předseda Ústavního soudu volen dvoutřetinovou většinou parlamentu. Soudci také ztrácejí možnost znovuzvolení (Schanda 2011: 156).

⁷⁶ Magyarország Alkotmányának szabályozási elveir ől, dostupné na: <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf> (20. 3. 2014).

⁷⁷ O tom, že bylo snížení věku odchodu do důchodu cílenou změnou za účelem výměny soudců a jejich nahrazení svědčí případ Andráse Baka, předsedy Nejvyššího soudu v Maďarsku. András Baka nesplňoval věkový limit pro odchod do důchodu, proto bylo přijato další pravidlo, které stanovilo, že každý soudce jmenovaný do funkce soudce Nejvyššího soudu musí mít minimálně pětiletou praxi soudce v Maďarsku, což Baka nesplňoval, protože byl více než patnáct let soudcem Evropského soudu pro lidská práva (Scheppele 2013: 8).

⁷⁸ Soudní dvůr Evropské unie reaguje na toto legislativní opatření a ve svém rozsudku z 6. listopadu 2012 označuje legislativní opatření maďarského parlamentu jako neodůvodněnou diskriminaci na základě věku, Maďarsko bylo nuceno legislativu upravit a vyhovět Soudnímu dvoru EU, dostupné na: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d67afa4cc2fdbf4fa494fec109af4d6867.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaNePe0?text=&docid=129324&pageIndex=0&doclang=CS&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=164358> (2. 4. 2014).

srov. Balázs 2012: 85; Lembcke, Boulanger 2011: 281; Bánkuti, Halmai, Scheppele 2011: 262 – 263; Efler 2011: 81; Schanda 2011: 156; Sadecki, Gniazdowski 2011: 3; Nergelius 2012: 3; Scheppele 2013: 6; Kelemen 2013: 5; András, Sonnevend 2013: 123).⁷⁹

Poslední zásadní změna se dotýká často reflektovaného soudního přezkumu *actio popularis*, kdy mohl každý občan podat stížnost na jakýkoli zákon a ústavní soud jej přezkoumal a vynesl verdikt. Od změny kardinálního zákona může požádat o tento přezkum pouze čtvrtina členů parlamentu, ombudsman pro lidská práva, vláda, prezident nebo jednotliví soudci. Občan může zažádat pouze tehdy, kdy se zákon bude týkat jeho samotného, půjde o porušení vlastnických práv nebo v případech, kdy zákon nestanovuje možnost jiného opravného soudního prostředku (srov. Lembcke, Boulanger 2011: 272; Sadecki, Gniazdowski 2011: 3; András, Sonnevend 2013: 123).⁸⁰ Podle vyjádření vlády byl institut *actio popularis* důležitou pojistkou především v porevolučním Maďarsku a v současné době již není potřebný.⁸¹ Ostatně jeden z dotazů, který směřoval od maďarské vlády k EU v průběhu procesu tvorby ústavy, se dotýkal právě *actio popularis*. Podle vyjádření Benátské komise již skutečně není nutné, aby nová ústava obsahovala tento typ soudního

⁷⁹ Například do čela Národního soudního úřadu, který má pravomoc vybírat soudce nižších instancí byl zvolen dvoutřetinovou většinou parlamentu na devítileté funkční období soudce, který je blízkým přítelem premiéra Viktora Orbána. Kromě toho má takto zvolený předseda Národního soudního úřadu, stejně jako nejvyšší státní zástupce, pravomoc přiřadit konkrétní případy ke konkrétním soudcům s přihlédnutím k zátěži a zaneprázdněnosti, což zvýší podle vlády jejich efektivitu (Nergelius 2012: 5). Příkladem budiž obvinění z korupce opozičního politika, které mělo být projednáno za normálních okolností u soudu v Pešti, předseda Národního soudního úřadu tento případ odebral a přesunul k soudu do města Kecskemét (Scheppele 2013:8). Kritika EU vedla k tomu, že bylo ustanovení v rámci přijetí páteho dodatku maďarské ústavy zrušeno.

⁸⁰ Zrušení *actio popularis* kritizoval také bývalý předseda Ústavního soudu a bývalý maďarský prezident László Solyom, podle Sadeckého a Gniazdowského (2011: 3) byla právě nestrannost a zkušenost s ústavním právem László Solyoma důvodem, proč nebyl znovuzvolen maďarským prezidentem v roce 2010, místo něj byl zvolen bývalý poslanec strany Fidesz Pál Schmitt.

⁸¹ Questions and Answers to Constitutionalization, Euroactiv, dostupné na: http://www.euractiv.com/files/Questions%20and%20Answers%20on%20Constitutionalization_EN_0.pdf (24. 3. 2014).

přezkumu. Argumentace Benátské komise spočívala hlavně ve vysokém počtu návrhů, které musel Ústavní soud řešit.⁸²

Vyvrcholením omezení pravomocí Ústavního soudu bylo přijetí čtvrtého dodatku k nové maďarské ústavě, který bývalý prezident Maďarska László Solyom⁸³ okomentoval jako „*odstranění poslední stopy dělby moci maďarského ústavního systému*“ (Solyom dle Scheppele 2013: 1). Čtvrtý dodatek k ústavě ruší veškerá rozhodnutí Ústavního soudu od roku 1989. To dává podle Kim Lane Scheppele (2013: 8) na jednu stranu smysl, protože se dřívější rozhodnutí vztahovala ke staré ústavě a nová rozhodnutí by se měla vztahovat k ústavě nové. Ovšem na druhou stranu ústavní soud v mezidobí vypracoval pravidla pro ústavní transformaci, podle kterých se rozhodne stejně v případech, které se dotýkají stejných ustanovení v obou ústavách.

Obsah přijímaných ústavních dodatků⁸⁴ stranou Fidesz můžeme jen z části považovat za upravení technických nebo procesních pravidel, jejichž funkčnost mohla být po přijetí nové ústavy porušena. Každý ústavní dodatek, který byl přijat, reflektuje spíše politické události, popřípadě konflikty s Ústavním soudem. Více v tabulce č. 1, přejaté od Tamase Borose (2013).

⁸² Opinion on the New Constitution of Hungary, 20. 6. 2011, European Commission for Democracy Through Law, Venice Commission, dostupné na: <http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/venice%20commission%20hungarian%20constitution.pdf> (20. 3. 2014).

⁸³ Vyčerpávající pohled na ústavní demokracii a ústavní kontinuitu poskytuje László Solyom ve svém článku *Ústava a ústavní kultura v Maďarsku*, dostupné na: <http://www.tte.hu/toertenelemtanitas/toertenelemtanarok-orszagos-konferenciaja/7356-solyom-laszlo-alkotmany-es-alkotmanyos-kultura-magyarorszagon> (15. 4. 2014)

⁸⁴ Amendments to the Fundamental Law, The Orange Files, dostupné na: <http://theorangefiles.hu/amendments-to-the-fundamental-law/> (20. 3. 2014).

Tabulka č. 1

Politická událost	Reakce vlády
<ul style="list-style-type: none"> • Podle odborníků nejsou přechodná ustanovení maďarské vlády součástí ústavy, proto mohou být zrušeny soudem • Evropská komise chce zahájit řízení o nesplnění povinnosti v důsledku porušení nezávislosti maďarské národní banky • Prezident Pál Schmitt je obviněn z plagiátorství a musí odstoupit z funkce. 	<ul style="list-style-type: none"> • První ústavní dodatek stanovuje, že přechodná ustanovení jsou součástí maďarské ústavy • První ústavní dodatek ruší článek, díky němuž by byla maďarská národní banka součástí jiné instituce • První ústavní dodatek stanovuje, že je potřeba dvoutřetinové většiny parlamentu ke změně renty bývalých prezidentů Maďarska.
<ul style="list-style-type: none"> • Podpora strany Fidesz klesá pod padesát procent. 	<ul style="list-style-type: none"> • Druhý ústavní dodatek stanovuje povinnost registrace voličů.⁸⁵
<ul style="list-style-type: none"> • Státní tajemník pro rozvoj venkova Jozsef Angyan rezignuje na svou funkci kvůli řadě skandálů, které se týkají zemědělských reforem strany Fidesz, v rámci kterých 	<ul style="list-style-type: none"> • Třetí ústavní dodatek mezi kardinální zákony přidává i oblast nákupu zemědělských polí a lesů, takže veškeré zákony mohou být schválené pouze dvoutřetinovou

⁸⁵ Ústavní soud po přezkumu označil tuto novelizaci za protiústavní.

skupují bohatí oligarchové značnou část státem vlastněné půdy.	většinou parlamentu.
<ul style="list-style-type: none"> Ústavní soud prohlašuje následující zákony za protiústavní: Právní úprava přechodných ustanovení; volební zákon; zákon o ochraně rodiny; zákon o kriminalizaci bezdomovectví; zákon o vysokém školství; 	<ul style="list-style-type: none"> Čtvrtá ústavní dodatek odejímá Ústavnímu soudu některé pravomoci pro přezkum ústavních zákonů a zároveň ruší veškeré jeho rozhodnutí do roku 2012, aby následně některé ze zamítnutých zákonů znovu prosadil.

Poslední změna v rámci nové ústavy, kterou zmíníme, je systém ombudsmanů. Dřívější systém zahrnoval čtyři ombudsmany, kteří byli odděleni a každý se zabýval jinou oblastí (lidská práva, ochrana menšin, ochrana osobních údajů a ochrana budoucích generací). Nový model slučuje tři oblasti do jedné⁸⁶ a čtvrtého ombudsmana (pro ochranu údajů) přesouvá pod nově vzniklou Národní agenturu pro ochranu údajů a svobodu informací. Zajímavé je, že dosavadní ombudsman pro ochranu údajů ve své funkci i přes změnu působnosti skončil. Jeho nástupce, ředitel Národní agentury pro ochranu údajů a svobodu informací, je jmenován předsedou vlády na devítileté funkční období (srov. Schanda 2011: 156; Bánkuti, Halmai, Scheppele 2011: 266). Kromě výše zmíněného se mění také volební systém, který je podle dostupných analýz méně proporční a nahrává tak spíše velkým stranám, což bylo

⁸⁶ Dvoutřetinovou většinou v parlamentu je volen hlavní ombudsman, pod kterého spadají dvě sekce – ochrana budoucích generací a ochrana národnostních menšin. V roce 2013 byl zvolen ombudsmanem László Székely, bývalý ministr v první i druhé Orbánově vládě, dostupné na: <http://hungarianspectrum.wordpress.com/2013/08/08/the-new-hungarian-ombudsman-laszlo-szekely/> (2. 4. 2014).

ostatně vidět také v posledních parlamentních volbách proběhnuvších v dubnu 2014. Vzhledem k omezenému rozsahu diplomové práce nebudeme tuto konkrétní změnu podrobněji reflektovat.

2.4 Závěrečná analýza

2.4.1 Zhodnocení procesu změny ústavy s ohledem na ideální typ

Maďarský proces přijetí nové ústavy nebyl standardní. V první části práce jsme si vytvořili ideální typ procesu, který můžeme nyní porovnat s případovou studií Maďarska. Úvodním bodem ideálního procesu vytvoření nové ústavy je existence předpokladů, které celý tento proces ospravedlňují. V maďarském případě můžeme jednoznačně říci, že stávající ústava představovala sice prozatímní, ale funkční dokument, jehož nahrazení můžeme považovat za dokončení přechodu k demokracii. Na druhou stranu nemůžeme souhlasit s rétorikou strany Fidesz, pro kterou byly parlamentní volby v roce 2010 *de facto* plebiscitem o vytvoření nového základního zákona, protože před volbami kromě několika ústavních změn vytvoření nové ústavy neavizovala, přestože oficiální dokumenty pozdější vlády hovoří o opaku. Vysoká výhra strany Fidesz v parlamentních volbách sice na první pohled může představovat změnu hodnotového systému, o které hovoří v souvislosti s předpoklady pro vytvoření nové ústavy Donald Lutz (2006), ale pokud budeme kritičtější, tak za vysokou výhru může spíše kombinace specifického volebního zákona a propad dosavadních vládnoucích stran, které byly v posledních letech spojeny s řadou skandálů, ostatně o nespokojenosti společnosti hovoří také vysoká podpora radikální strany Jobbik.

Dalším důležitým aspektem při procesu tvorby ústavy je široké spektrum participujících aktérů. Ani zde nemůžeme hovořit o tom, že by bylo v maďarském případě zapojeno široké spektrum aktérů. V úvodních

měsících vlády strany Fidesz byly vytvořeny dvě komise, jedna standardní, parlamentní *ad hoc* komise, která čítala pětáctyřicet členů a byly v ní poměrným systémem zastoupeny všechny parlamentní strany a druhá komise (Národní konzultační výbor), která čítala do konce roku 2010 tři členy a později se rozšířila. Do konce roku 2010 vznikl první náčrt ústavy, resp. základní body, které by měly být použity v ústavě, tento náčrt vytvořila parlamentní komise, která kontaktovala řadu státních institucí (ať už se jednalo o představitele místních samospráv, kateder ústavního práva a dalších organizací), které poskytly řadu námětů na zpracování. V tomto bodu se participace aktérů jeví jako ideální a bezproblémová (i když proces na vlastní žádost opouštějí opoziční strany LMP a MSZP), problém nastává až na přelomu roku, kdy se návrh parlamentní *ad hoc* komise odsouvá do pozadí. Tento návrh nebyl nikdy diskutován, konzultován, upravován nebo projednáván parlamentem či jinou oficiální institucí.

Ke slovu se dostává tříčlenná komise vedená Józsefem Szájerem, ta mimo parlament vypracovává druhý návrh ústavy. Ke tříčlenné skupině se přidává několik jednotlivců, většinou spřízněných se stranou Fidesz, a v úzkém kruhu vypracovávají dotazníkové šetření, které je odesláno všem maďarským voličům, a další návrh ústavy krátce po tom, co končí lhůta pro odevzdání rozeslaných dotazníků. Dotazníkové šetření je podle strany Fidesz mnohem lepším řešením veřejné konzultace nežli schvalovací referendum. Jak ukázala naše analýza, většina otázek z dotazníkového šetření byla spíše orientována na témata životního prostředí, životních hodnot a postojů, přičemž celý charakter dotazníku a kladení otázek byly velmi podbízivé, svým způsobem populistické až bizarní, navíc nebyly výsledky z dotazníků nikdy zveřejněny. Kvůli tomuto důvodu nelze hovořit o klasické veřejné konzultaci, která by měla smysl. Nabízí se přirovnání Jona Elstera (1995) k přesýpacím hodinám, kdy by

měla v procesu proběhnout široká, veřejná a odborná konzultace, následně by měl být vypracován návrh, který by byl opět široce diskutován a následně ratifikován. Ačkoli široká diskuze z počátku proběhla, s jejím výsledkem se nepracovalo a úzký okruh odborníků vypracoval svůj vlastní návrh, který byl prezentován v parlamentu, v rámci kterého byla ústava přijata nezvykle rychle. Mezinárodní společenství bylo v podobě Evropské unie do procesu také zapojeno, ale pouze třemi vládními okruhy otázek, které se týkaly problematiky začlenění evropských norem do těch maďarských. Po schválení ústavy byla pověřena Benátská komise, která vypracovala rozsáhlý komentář k celému procesu a obsahu ústavy, podle kterého nebyl ústavodárný proces transparentní a standardní.

Dalším aspektem ideálního procesu tvorby ústavy je délka celého procesu. Ačkoli v maďarském případě přesáhla přibližná délka procesu více než deset měsíců, je nutné opět reflektovat nejednotnou linii, po které se návrhy ústav utvářely a byly následně projednávány a schvalovány. Jedná se o problematiku zmíněnou v teoretické části práce, podle některých autorů (Brandt, Cottrell, Ghai, Regan 2011: 19) můžeme rozdělit proces tvorby ústavy na oficiální a neoficiální, což nám může ztížit uchopení celého procesu a může ho značně zkreslit. Zopakujme, že návrh parlamentní komise byl sice utvářen za participace řady aktérů několik měsíců, ale konečný návrh nebyl oficiální cestou diskutován, konzultován nebo upravován. Naopak byl vytvořen nový návrh úzkou skupinou odborníků,⁸⁷ který v podstatě nemohl časově zvládnout reflexi veřejné konzultace v podobě dotazníků (jakkoli byly otázky v něm

⁸⁷ József Szájer, kterého můžeme považovat za skutečného tvůrce ústavy na svém blogu zveřejnil informaci, podle které napsal většinu textu ústavy ve vlaku na cestě z Budapešti do Bruselu, na jednání evropského parlamentu, dostupné na: <http://www.bloomberg.com/news/2011-03-04/hungary-first-to-write-a-constitution-on-ipad-lawmaker-says.html> (10. 4. 2014).

neadekvátní a nevypovídající) a který byl jen několik dnů projednáván v maďarském parlamentu.

Poslední bodem zmíněným v teoretické části práce je snaha regulovat osobní, skupinové a institucionální zájmy v průběhu procesu tvorby ústavy. Tento aspekt jsme zkoumali ve druhé části analytické kapitoly s ohledem na nové institucionální nastavení, kde jsme poukázali především na vzrůstající pravomoci parlamentu, který je reprezentován vládoucí stranou Fidesz.

2.4.2 Zhodnocení změny ústavy z pohledu institucionálního nastavení

Součástí naší analýzy nové maďarské ústavy byla také úvodní část maďarské ústavy. Charakter preambule působí spíše jako politický manifest, ve kterém je obsažena řada historických, náboženských a konzervativních témat. Celou ústavou prostupuje nacionalistická rétorika, které je oproti původní ústavě znát hlavně z úvodní části nazvané „Národní prohlášení.“ Těžko lze z právního hlediska hodnotit charakter preambule, popřípadě její vliv na zbytek ústavy, sama Benátská komise uznává, že neexistují žádná závazná pravidla, která by upravovala podobu ústav národních států. Z politologického úhlu pohledu můžeme říci, že celkový charakter preambule odráží poměrně konzervativní, nacionalistickou a populistickou rétoriku vládoucí strany Fidesz.

Pokud zhodnotíme celkové institucionální nastavení, které jsme představili v poslední části diplomové práce, můžeme říci, že celkový charakter systému se nemění. Maďarsko zůstává i nadále parlamentním systémem s jednokomorovým parlamentem, který volí prezidenta, jenž má spíše reprezentativní funkci a existuje zde také vláda, která je odpovědná parlamentu, přičemž k jejímu odvolání i nadále slouží institut konstruktivního vota nedůvěry. I nadále existuje většina institucí, které

existovaly v rámci dřívějšího ústavního nastavení. Velké změny ale přicházejí s kardinálními zákony, na které nová ústava velmi často odkazuje a pro jejichž schválení je potřeba dvoutřetinová většina parlamentu. Strana Fidesz navrhuje, a následně s pomocí své většiny v parlamentu i schvaluje, několik nových kardinálních zákonů s tématy, která byla dříve součástí standardní legislativy, a ty stávající upravuje k obrazu svému. Tyto procesy ztěžují postavení v případě neúspěchu vládní strany ve volbách budoucím vládním stranám, které nemusejí dosahovat dvoutřetinové většiny parlamentu tak, aby jej mohly změnit. Z naší analýzy jednoznačně vyplývá, že se do tvorby ústavy a novelizace kardinálních zákonů promítají nejen institucionální, ale také skupinové a osobní zájmy vládnoucí strany v čele s Viktorem Orbánem. Vše začíná již v prvních měsících vlády, kdy je schválen mimo jiné kontroverzní mediální zákon, díky kterému může strana Fidesz kontrolovat veškerá média v zemi. Tento trend pokračuje v dalších úřadech a institucích, ve kterých je zvyšována délka funkčního období jednotlivých vedoucích pracovníků, kteří jsou voleni dvoutřetinovou většinou parlamentu. Zásadní je v tomto případě nově vzniklý orgán – Rozpočtová rada, jejíž dva členové jsou voleni na šest a třetí na dvanáct let. Tato rada musí schválit návrh rozpočtu parlamentu do určitého data, pokud tak neučiní, prezident má pravomoc rozpustit parlament a vyvolat předčasné volby. V praxi to znamená, že ještě v roce 2022 bude v této radě zastoupen člověk zvolený stranou Fidesz, který bude mít pravomoc neschválit rozpočet nové vzniklé vládní koalici, jejíž součástí nemusí být strana Fidesz, a vyvolat tak předčasné volby.

Podobně jako jsou díky kardinálním zákonům politicky ovládané některé instituce, je nově ovládán stranou Fidesz také maďarský Ústavní soud. Největší část naší institucionální analýzy byla věnována změnám, kterými si instituce ústavního soudu v posledních letech prošla. Nejdříve byl

změněn proces volby ústavních soudců, dvoutřetinová většina parlamentu již nevolí kandidáta, který musel být schválen výborem, kde jsou zastoupeny všechny parlamentní strany. Nyní stačí ke jmenování ústavního soudce pouhá dvoutřetinová většina parlamentu bez schválení kandidáta tímto výborem. Také se změnil způsob volby předsedy ústavního soudu, který není volen zvolenými ústavními soudci, ale také dvoutřetinovou většinou parlamentu. Kromě toho se také prodloužilo funkční období nově zvolených soudců na dvanáct let z původních devíti. V rámci posledních let maďarský Ústavní soud přezkoumal některé návrhy zákonů, které označil za protiústavní. V reakci na to bylo přijato ze strany Fidesz několik omezení tak, aby se ústavnímu soudu snížily pravomoci a zároveň mohl být obsazen vládními kandidáty. Celý tento proces vyvrcholil přijetím čtvrtého dodatku maďarské ústavy, který zrušil veškerá rozhodnutí ústavního soudu od přechodu k demokracii do roku 2012.

Dostáváme se k závěru, že ústavodárný proces v maďarském případě nebyl standardní a ústavní nastavení, které sice na první pohled nedoznalo zásadnějších změn, se proměnilo v důsledku monopolizace moci stranou Fidesz v systém, kterému vládne, ač demokraticky zvolená, jedna strana, která si svými kroky jistí kontrolu nad státními institucemi i v případě, že dosáhne slabšího výsledku v jakýchkoli příštích volbách.

Závěr

Měl by z nové maďarské ústavy větší radost Steve Jobs nebo Ronald Dworkin? S nadsázkou můžeme říci, že odpověď je nejednoznačná. Možná by to byl Steve Jobs, který by měl radost z toho, že byla většina ústavy napsána na tabletu iPad 2. Možná by to byl Ronald Dworkin, pro kterého je celý proces potvrzením jeho teze, že legitimita v moderním světě neznámá jen demokracii (Dworkin 2011: 26). Každopádně odpovědi na naše výzkumné otázky jsou po celé analýze zodpověditelné mnohem lépe. Diplomová práce byla založena na premise, že *proces vytváření, schválení a následné novelizace maďarské ústavy nebyl standardním demokratickým procesem, jehož důsledky mohou ohrožovat demokratičnost celého maďarského politického systému, a zároveň na předpokladu, že maďarská jednobarevná vláda strany Fidesz využila svého postavení k vytvoření ústavy, v rámci které se upevňuje postavení maďarské vlády a maďarského parlamentu, ale také dochází ke změně pravomocí a postavení maďarského Ústavního soudu*. Cílem práce bylo potvrzení či vyvrácení této premisy právě na základě analýzy případové studie Maďarska.

Na první otázku (*Můžeme označit proces vytváření, schválení a následné novelizace maďarské ústavy jako demokratický na základě předem stanovených atributů?*) odpovídáme, že nikoli. Z porovnání námi vytvořeného ideálního typu procesu a maďarského procesu vyplývá, že předpoklady pro změnu ústavy sice existovaly, ovšem následný proces byl z pohledu své délky a participace dalších aktérů velmi nestandardní a v podstatě se jednalo o tvorbu ústavy v úzkém kruhu několika lidí i přes to, že byly na oko přizvány další instituce a aktéři a že se na celém procesu také na oko podílela také veřejnost. Ostatně kritika mezinárodního společenství se dotýkala především netransparentnosti a

nezahrnutí dalších aktérů celého procesu, přičemž maďarská vláda se sice rétoricky proti tomuto nařčení vymezila, ale svůj postup zpětně ani v dalších krocích nezměnila. Součástí první výzkumné otázky byla také podotázka dotýkající se reflexe ústavy maďarským Ústavním soudem. Z naší analýzy jednoznačně vyplývá, že se během řady úvodních novelizací kardinálních zákonů ústavní soud snažil vyvážit maďarský parlament a v rámci svých přezkumů označil široké spektrum schválené legislativy jako protiústavní.

Na druhou výzkumnou otázku (*Jakým způsobem se změnily vztahy mezi výkonnou, zákonodárnou a soudní mocí s přijetím nové maďarské ústavy?*) přinášíme ještě jednoznačnější odpověď. Přestože celkové nastavení politického systému a jeho základních atributů zůstává více či méně zachováno, tak můžeme hovořit o projekci institucionálních, skupinových i osobních zájmů strany Fidesz v čele s Viktorem Orbánem v souvislosti s novelizací a přijetím nových kardinálních zákonů, které monopolizují a centralizují moc do rukou jedné vládnoucí strany, která ovládá ústavní většinu v parlamentu. Od nástupu strany Fidesz k moci došlo k oslabení silného maďarského Ústavního soudu, který tvořil protiváhu jednokomorovému parlamentu a svými pravomoci zastupoval *de facto* druhou kontrolní komoru. Po střetech mezi parlamentem a ústavním soudem, který označil řadu novelizací za protiústavních, došlo k úplnému zrušení veškerých rozhodnutí tohoto soudu od přechodu k demokracii až do roku 2012. To byl zatím poslední signál, který byl vyslán Viktorem Orbánem.

Seznam literatury

Adsera, Alícia; Boix, Carles (2004). *Constitutional Engineering and the Stability of Democracies*. Paper prepared for the 2004 Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics (ISNIE), Tucson, Arizona, September 30-October 3, 2004.

Alberts, Susan; Warshaw, Chris; Weingast Barry R. (2012). Democratization and Countermajoritarian Institutions: Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy. In: Ginsburg, Tom, *Comparative Constitutional Design*. Cambridge University Press: New York, pp. 69 – 100.

András, Jakab; Sonnevend, Pál (2013). Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary. *European Constitutional Law Review*, Vol. 9, No. 1, pp. 102 – 138.

Andreás, Jakab; Körösenyi, András (2012). *Alkotmányozás Magyarországon és Máshol*. ÚMK: Budapest.

Arato, Andrew (2011). Regime Change, Revolution, and Legitimacy. In: Tóth, Gábor Attila (eds), *Constitution for a Disunited Nation*. CEU: Budapest/New York, pp. 35 - 58.

Arato, Andrew; Miklósi, Zoltán (2010). Constitution Making and Transitional Politics in Hungary. In: Miller, Laurel; Aucoin, Louis, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*. United States Institute of Peace: Washington D. C., pp. 350 – 390.

Arato, Andrew; Tombus, Ertug (2013). Learning from success, learning from failure: South Africa, Hungary, Turkey and Egypt. *Philosophy Social Criticism*, Vol. 39, No. 4 – 5, pp. 427 – 441.

Balázs, Elek (2012). The Administrative Reform of the Judicial System in Hungary. *Curentul Juridic*, Vol. 48, No. 3, pp. 85 – 89.

Banks, Angela M. (2008). Expanding Participation in Constitution Making: Challenges and Opportunities. *William and Mary Law Review*, Vol. 49, No. 4, pp. 1043 – 1069.

Bánkuti, Miklós; Halmai, Gábor; Scheppele, Kim Lane (2011). From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary's Old and New Constitutions. In: Tóth, Gábor Attila (eds), *Constitution for a Disunited Nation*. CEU: Budapest/New York, pp. 237 - 268.

Belmont, Katharine; Mainwaring, Scott; Reynolds, Andrew (2002). Introduction: Institutional Design, Conflict Management, and Democracy. In: Reynolds, Andrew, *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford University Press: New York, pp. 1 – 14.

Boros, Tamas (2013). *Constitutional Amendments in Hungary: The Government's Struggle against the Constitutional Court*. Dostupné na: http://www.fesbp.hu/common/pdf/Nachrichten_aus_Ungarn_februar_2013.pdf (1. 4. 2014).

Bragyova, András (2011). No New(s), Good News? The Fundamental Law and the European Law. In: Tóth, Gábor Attila (eds), *Constitution for a Disunited Nation*. CEU: Budapest/New York, pp. 335 - 358.

Brandt, Michele; Cottrell, Jill; Ghai, Yash; Regan, Anthony (2011). *Constitution-making and Reform: Options for the Process*. Interpeace: Zurich.

Brinkerhoff, Derick W. (2007). *Governance in Post-Conflict Societies*. Routledge: New York.

Dixon, Rosalinda; Holden, Richard (2012). Constitutional Amendment Rules: The Denominator Problem. In: Ginsburg, Tom, *Comparative Constitutional Design*. Cambridge University Press: New York, pp. 195 – 219.

Dupré, Catherine (2011). Human Dignity: Rhetoric, Protection, and Instrumentalisation. In: Tóth, Gábor Attila (eds), *Constitution for a Disunited Nation*. CEU: Budapest/New York, pp. 143 – 170.

Dworkin, Andrew (2011). What is Democracy? In: Tóth, Gábor Attila (eds), *Constitution for a Disunited Nation*. CEU: Budapest/New York, pp. 25 – 34.

Efler, Michael (2011). When the Government Writes Its Own Constitution. *Open Citizenship*, Vol. 2, Summer 2011, pp. 1 – 3.

Elkins, Zachary (2010). Diffusion and the Constitutionalization of Europe. *Comparative Political Studies*, Vol. 43, No. 8/9, pp. 969 – 999.

Elkins, Zachary; Blount, Justin; Ginsburg, Tom (2009). Does the Process of Constitution-Making Matter? *Annual Review Law Social Science*, Vol. 5, No. 1, pp. 201 – 223.

Elkins, Zachary; Ginsburg, Tom (2013). *Can We Trust Legislators to Write Constitutions?* Conference, “The Gap Between Parchment and Practice: Ambivalent Effects of Constitutions in Developing Countries.” American University, May 28-29, 2013. Dostupné na: <https://www.american.edu/spa/gov/upload/democracy2013-elkins-ginsburg.pdf> (20. 4. 2014).

Elster, Jon (2006). Legislatures as constituent assemblies. In: Bauman R. W., T Kahana ed., *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures*

in the Constitutional State, Cambridge University Press: Cambridge, pp. 181 – 97.

Elster, Jon (1995). Forces And Mechanism In The Constitution-making Process. *Duke Law Journal*, Vol. 45, No. 2, pp. 364 – 396.

Elster, Jon (2012). Clearing and Strengthening the Channels of Constitution Making. In: Ginsburg, Tom, *Comparative Constitutional Design*. Cambridge University Press: New York, pp. 15 – 31.

Epstein, A. Richard (2011). Can We Design An Optimal Constitution? Of Structural Ambiguity and Rights Clarity. *Social Philosophy and Policy*, Vol. 28, No. 1, pp. 290 – 324.

Frye, Timothy (2002). Presidents, Parliaments, and Democracy: Insights from the Post-Communist World. In: Reynolds, Andrew, *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford University Press: New York, pp. 81 – 103.

Gerring, John; Thacker, Strom C.; Moreno, Carola (2009). Are Parliamentary Systems Better? *Comparative Political Studies*, Vol. 42, No. 3, pp. 327 – 359.

Ginsburg, Tom (2012). *Comparative Constitutional Design*. Cambridge University Press: New York.

Ginsburg, Tom; Blount, Justin; Elkins, Zachary (2008). The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval. *Temple Law Review*, Vol. 81, No. 2, pp. 361 – 382.

Ginsburg, Tom; Melton, James; Elkins, Zachary (2010). The Endurance of National Constitutions. John M. Olin Law and Economics, Working Paper Nr. 511 (2D Series), Dostupné na: <http://www.law.uchicago.edu/files/file/511-tg-endurance.pdf> (20. 4. 2014).

Havlík, Vratislav (2011). Smíšený volební systém jako záruka stability maďarských vlád? Konference „*Volby a političtí aktéři ve střední Evropě*“ (25. 11. 2011, Plzeň).

Havlík, Vratislav (2013). Fidesz: Analýza úspěchu hegemonu maďarské pravice. Konference „*Konzervativní a křesťanskodemokratické strany v Evropě – příležitosti, rizika a nové výzvy*“ (31. 10. 2013, Praha).

Horowitz, J. Donald (1999). Constitutional Design: Proposals Versus Processes. Prepared for Delivery at the Kellogg Institute Conference, Constitutional Design 2000: Institutional Design, Conflict Management, and Democracy in the Late Twentieth Century, University of Notre Dame, December pp. 9 – 11, dostupné na: <https://kellogg.nd.edu/faculty/research/pdfs/Horowitz.pdf> (20. 4. 2014).

Hrdličková, Blanka (2008): Maďarsko. In: Cabada, Ladislav a kol., *Nové demokracie střední a východní Evropy*. Oeconomica: Praha, pp. 66 – 86.

Irmanová, Eva (2002). *Maďarsko a Versailleský mírový systém*. Albis International: Ústí nad Labem.

Jakubowicz, Karol (2010). *Analysis and Assessment of a Package of Hungarian Legislation and Draft Legislation on Media and Telecommunications*. OSCE: Warsaw.

Kelemen, Katalin (2013). *The Hungarian Constitutional Court in the new constitutional Framework*. Working Paper, dostupné na: http://www.academia.edu/1760644/The_Hungarian_Constitutional_Court_in_the_new_constitutional_framework (20. 3. 2014).

Kis, János (2011). Introduction: From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law. In: Tóth, Gábor Attila (eds), *Constitution for a Disunited Nation*. CEU: Budapest/New York, pp. 1 – 24.

Körtvélyesi, Zsolt (2011). From „We, the people“ to „We, the Nation.“ In: Tóth, Gábor Attila (eds), *Constitution for a Disunited Nation*. CEU: Budapest/New York, pp. 111 – 142.

Kořan, Michal (2008). Jednopřípadová studie. In: *Jak zkoumat politiku*. Drulák, Petr a kol. Praha: Portál, pp. 29 – 61.

Kovács, Kriszta (2011). Equality: The Missing Link. In: Tóth, Gábor Attila (eds), *Constitution for a Disunited Nation*. CEU: Budapest/New York, pp. 171 – 196.

Kovács, Kriszta; Tóth, Gábor Attila (2011). Hungary's Constitutional Transformation. *European Constitutional Law Review*, Vol. 7, No. 2, pp. 183 – 203.

Kunc, Jiří (1994). *O přechodech k demokracii*. SLON: Praha.

Land, Thomas (2011). Rewriting History: New Hungarian Constitution Shirks Responsibility for the Holocaust. *Contemporary Review*, Vol. 293, No.1702, pp. 330 – 335.

Lembcke, Oliver W.; Boulanger, Christian (2011). Between Revolution and Constitution: The Roles of the Hungarian Constitutional Court. In: Tóth, Gábor Attila (eds), *Constitution for a Disunited Nation*. CEU: Budapest/New York, pp. 269 – 300.

Lerner, Hanna (2011). *Making Constitutions in Deeply Divided Societies*. Cambridge University Press: New York.

Levinson, Sanford (2011). Do Constitutions Have a Point? Reflections on „Parchment Barriers“ and Preambles. *Social Philosophy and Policy*, Vol. 28, No. 1, pp. 150 – 178.

- Lijphart, Arend (1969). Consociational Democracy. *World Politics*, Vol. 21, No. 2, pp. 207 – 225.
- Lijphart, Arend (2004). Constitutional Design for Divided Societies. *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 2, pp. 96 – 109.
- Linz, Juan J.; Stepan, Alfred (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. The Johns Hopkins University Press.
- Ludsin, Hallie (2011). Peacemaking and Constitution-drafting: A Dysfunctional Marriage. *The University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 33, No. 1, pp. 239 – 311.
- Lutz, Donald S. (2006). *Principles of Constitutional Design*. Cambridge University Press: New York.
- Lutz, Donald S. (1994). Toward a Theory of Constitutional Amendment. *The American Political Science Review*, Vol. 88, No. 2, pp. 355 – 370.
- McBride, Jeremy (2011). Trees in the Wood: The Fundamental Law and the European Court of Human Rights. In: Tóth, Gábor Attila (eds), *Constitution for a Disunited Nation*. CEU: Budapest/New York, pp. 359 - 378.
- Mezei, Andrea (2005). *The Role of Constitution Building Processes in Democratization*. IDEA: Stockholm.
- Miklósi, Zoltán (2011). Constitution-making, Competition, and Cooperation. In: Tóth, Gábor Attila (eds), *Constitution for a Disunited Nation*. CEU: Budapest/New York, pp. 59 - 84.
- Mlejnek, Josef (2009). Brzda, plyn nebo deformátor? Maďarský smíšený volební systém a jeho dvacetileté působení na tvar maďarské politiky. *Acta Politologica*, Vol. 1, No. 1, pp. 1 – 28.

Nergelius, Joakim (2012). The Hungarian Constitution of 2012 and Its Protection of Fundamental Rights. *European Policy Analysis*, Vol. 3, No. 2012, s 1 – 12.

Novák, Miroslav (2001). *Jakou demokracii pro nové demokracie?* KAS: Praha.

Pitař, Martin (2012). Trianonská smlouva a její reflexe v současné maďarské politice. *Acta FF*, Vol. 3, pp. 120 – 143.

Pócza, Kálmán (2012). Alkotmányozási eljárások összehasonlító elemzése. In: András, Jakab; Körösényi András. *Alkotmányozás Magyarországon És Máshol*. ÚMK: Budapest, pp. 118 – 146.

Proksch, Sven-Oliver (2007). *Ideology and the Politics of Constitution Making: The Institutional Organization of the European Convention*. Paper Prepared for the 10th Biennial Conference of the European Union Studies Association Montreal, May 17-19, 2007, dostupné na: <http://aei.pitt.edu/8009/1/proksch-s-06a.pdf> (20. 4. 2014).

Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press: Cambridge.

Raadt, Jaspers de (2009). Contested Constitutions: Legitimacy of Constitution-making and Constitutional Conflict in Central Europe. *East European Politics and Societies*, Vol. 23, No. 3, pp. 315 – 338.

Radnóti, Sándor (2011). A Sacred Symbol in a Secular Country: The Holy Crown. In: Tóth, Gábor Attila (eds), *Constitution for a Disunited Nation*. CEU: Budapest/New York, pp. 85 – 110.

Reynolds, Andrew (2002). *The Architecture of Democracy: Constitution Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford University Press: New York.

Romsics, Ignác (2006). *Trianonská mierová zmluva*. Kalligram: Bratislava.

Sadecki, Andrzej; Gniazdowski, Mateusz (2011). Constitution for a new Hungary – the domestic and regional implications. *Centre for Eastern studies*, Vol. 1, No. 60, pp. 1 – 9.

Samuels, Kirsti (2006). *Constitution Building Processes and Democratization: A Discussion of Twelve Case Studies*. International IDEA: Stockholm.

Sartori, Giovanni (2001). *Srovnávací ústavní inženýrství*. SLON: Praha.

Shvetsova, Olga (2002). Institutions and Coalition-Building in Post-Communist Transitions. In: Reynolds, Andrew, *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford University Press: New York, pp. 55 – 80.

Schanda, Balázs (2011). A New Constitution for Hungary. *Iustum Aequum Salutare*, Vol 7, No. 2, pp. 153 – 158.

Scheppele, Kim Lane (2003). Constitutional Negotiations Political Contexts of Judicial Activism in Post-Soviet Europe. *International Sociology*, Vol. 18, No. 1, pp. 219 – 238.

Scheppele, Kim Lane (2013). *The Trajectory Of Democracy – Why Hungary Matters?* Dostupné na: http://www.csce.gov/index.cfm?FuseAction=ContentRecords.ViewDetail&ContentType=H&ContentRecord_id=539&IsTextOnly=True&CFID=21194952&CFTOKEN=71825355 (27. 3. 2013).

Thornhill, Chris (2012). Contemporary Constitutionalism and the Dialectic of Constituent Power, *Global Constitutionalism*. Vol. 1, No. 3, pp. 369 – 404.

Tóth, Gábor Attila (2011). *Constitution for a Disunited Nation*. CEU: Budapest/New York.

Uitz, Renáta (2011). Freedom of Religion and Churches: Archeology in a Constitutionmaking Assembly. In: Tóth, Gábor Attila (eds), *Constitution for a Disunited Nation*. CEU: Budapest/New York, pp. 197 - 236.

Uitz, Renáta (2012). Hungary's New Constitution and Its New Law on Freedom of Religion and Churches: The Return of the Sovereign. *Brigham Young University Law Review*, Vol. 2012, No. 3, pp. 931 – 967.

Varju, Márton (2011). Governance, Accountability, and the Market. In: Tóth, Gábor Attila (eds), *Constitution for a Disunited Nation*. CEU: Budapest/New York, pp. 301 – 334.

Widner, Jennifer (2008). Constitution Writing in Post-conflict Settings: An Overview. *Williams and Mary Law Review*, Vol. 49, No. 4, pp. 1513 – 1541.

Williams, Paul R.; Hahn, Elizabeth; Tillinghast, Cassandra; Nugent, Emily (2007). *Post-Conflict Constitution Drafter's Handbook*. The Public International Law & Policy Group: New York.

Internetové zdroje

AEDH, dostupné na: <http://www.aedh.eu> (20. 4. 2014).

Amicus Brief, dostupné na: http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/Amicus_Cardinal_Laws_final.pdf (20. 4. 2014).

Asociace maďarských akademiků, dostupné na: <http://www.tte.hu> (20. 4. 2014).

Comparative Constitutions Project, dostupné na: <http://comparativeconstitutionproject.org> (20. 4. 2014).

Die Presse, dostupné na: <http://diepresse.com> (20. 4. 2014).

Die Welt, dostupné na: <http://www.welt.de> (20. 4. 2014).

Euroactiv, dostupné na <http://www.euractiv.com> (20. 4. 2014).

Evropské centrum práva a justice, dostupné na: <http://eclj.org> (20. 4. 2014).

Hungarian Spectrum, dostupné na: <http://hungarianspectrum.wordpress.com> (20. 4. 2014).

Youtube, dostupné na: <http://www.youtube.com> (20. 4. 2014).

HVG.hu, dostupné na: <http://hvg.hu> (20. 4. 2014).

Maďarské sdružení ochránců lidských práv, dostupné na: <http://tasz.hu> (20. 4. 2014).

Nizozemská křesťanská unie, dostupné na: <http://schagen.christenunie.nl> (20. 4. 2014).

Oficiální stránky maďarské vlády, dostupné na: <http://www.kormany.hu> (20. 4. 2014).

Oficiální stránky maďarského parlamentu, dostupné na: <http://www.parlament.hu> (20. 4. 2014).

Oficiální stránky maďarských voleb, dostupné na: <http://www.valasztas.hu> (20. 4. 2014).

Oficiální stránky strany Fidesz, dostupné na: <http://static.fidesz.hu> (20. 4. 2014).

Orange files, dostupné na: <http://theorangefiles.hu> (20. 4. 2014).

Parliamentary Assembly of EU, dostupné na: <http://www.assembly.coe.int> (20. 4. 2014).

Policy Solutions Hungary, dostupné na: <http://www.policysolutions.hu> (20. 4. 2014).

Politics.hu, dostupné na: <http://www.politics.hu> (20. 4. 2014).

Soudní dvůr EU, dostupné na: <http://curia.europa.eu> (20. 4. 2014).

The Economist, dostupné na: <http://www.economist.com> (20. 4. 2014).

Prameny

Opinion on the New Constitution of Hungary, Venice Commission, dostupné na: <http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/venice%20commission%20hungarian%20constitution.pdf> (20. 4. 2014).

Ústava Maďarska (1989), dostupné na: http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/1989-90%20constitution_english.pdf (20. 4. 2014).

Ústava Maďarska (2012), dostupné na: <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf> (20. 4. 2014).

Rozhovory

László, Szöke (2012).

Resumé

The first part of this thesis deals with the phenomenon of constitutional engineering while we understand this phenomenon not only as the basic settings of the political system of the state but we also defines it together with a process in which is the Basic Law of the State created. In the context of this definition the second part of the thesis is focused on the case study of Hungary after 2010. Thesis is based on the premise that the process of creation, approval and subsequent amendment of the Hungarian Constitution was not a standard process which consequences can threaten the whole of the Hungarian democratic political system, and on the assumption that a political party Fidesz used its position to the creation of the Constitution, under which clinched the current Hungarian government and the Hungarian Parliament, but there is also a change in the powers of the Hungarian Constitutional Court. Our analysis shows that the process of creating the new Hungarian constitution was not a standard process in comparison with our ideal type which we crated. It shows signs of a very closed process in which the ruling party not involved other actors. The result of the whole process is the constitution and the cardinal laws, which are projections of institutional, group and even personal interests of the Fidesz party which monopolize and centralize its power through significant institutions in the country, and by weakening the strong position of the Hungarian Constitutional Court.

Přílohy

Seznam příloh

Příloha č. 1 – Dotazník určený maďarským voličům při procesu tvorby ústavy.⁸⁸

Příloha č. 2 – Národní prohlášení (Preambule nové maďarské ústavy).⁸⁹

Příloha č. 1 – Dotazník⁹⁰

1. Podle některých lidí by měla nová maďarská ústava reflektovat jen práva občanů a nikoli jejich povinnosti. Podle jiných lidí by měly být povinnosti vůči společnosti (práce, vzdělání, vnitřní bezpečnost, ochrana životního prostředí) také součástí dokumentu? Co si myslíte?

a) Nová maďarská ústava by měla reflektovat jen práva občanů

b) Nová maďarská ústava by měla reflektovat kromě práv také povinnosti občanů

c) Nemohu se v této otázce rozhodnout

2. Podle některých lidí by měla nová maďarská ústava kontrolovat rozsah veřejného dluhu jako záruku pro budoucí generace. Podle jiných lidí by neměly být tyto požadavky v dokumentu zahrnuty? Co si myslíte?

⁸⁸ Přeloženo autorem diplomové práce.

⁸⁹ Přeloženo autorem diplomové práce.

⁹⁰ Questions and Answers to Constitutionalization, Euroactiv, dostupné na: http://www.euractiv.com/files/Questions%20and%20Answers%20on%20Constitutionalization_EN_0.pdf (24. 3. 2014).

- a) Nová maďarská ústava by měla stanovit maximální limit pro státní dluh a každá vláda u moci by měla brát v úvahu tyto okolnosti
- b) Nová maďarská ústava by měla stanovit maximální limit pro státní dluh, ale měla by také obsahovat výjimku pro doby hospodářských krizí
- c) Nová maďarská ústava by neměla stanovit maximální limit veřejného dluhu
- d) Nemohu se v této otázce rozhodnout

3. Podle některých lidí by měla nová maďarská ústava chránit společně sdílené hodnoty jako je rodina, veřejný pořádek, práce a zdraví. Někteří lidé to považují za zbytečné. Co si myslíte?

- a) Nová maďarská ústava by měla usilovat o ochranu kolektivně sdílených sociálních hodnot mimo základních lidských práv, jako je práce, domov, rodina, pořádek a zdraví
- b) Nová maďarská ústava by neměla zmiňovat výše uvedené hodnoty odděleně, ochrana lidských práv je dostatečně zahrnuje
- c) Nemohu se v této otázce rozhodnout

4. Podle některých lidí by měli mít rodiče s dětmi nárok na hlasování ve volbách jménem svých nezletilých dětí, co myslíte?

- a) Nová maďarská ústava by měla poskytnout další hlas pro rodiče nezletilých dětí na základě počtu dětí, které mají
- b) Nová maďarská ústava by měla poskytnout další hlas pro rodiče nezletilých dětí bez ohledu na počet dětí, které mají
- c) Nová maďarská ústava by neměla poskytnout další hlas pro rodiče s nezletilými dětmi

d) Nemohu se v této otázce rozhodnout

5. Podle některých lidí by nová maďarská ústava neměla umožňovat vládě uvalit daň na výdaje spojené se vzděláním. Někteří to považují za zbytečné a myslí si, že by měla mít vláda právo zdanit výdaje související se vzděláním. Co si myslíte?

a) Nová maďarská ústava by měla zakázat zdanění výdajů na vzdělání

b) Nová maďarská ústava by měla formulovat pouze obecné zásady týkající se vzdělání dětí a neměla by zakazovat zdanění výdajů na vzdělání

c) Nová maďarská ústava by neměla zmiňovat zdanění výdajů na vzdělání

d) Nemohu se v této otázce rozhodnout

6. Podle některých lidí by nová maďarská ústava měla obsahovat závazek odpovědnosti k budoucím generacím. Podle jiných je takový závazek zbytečný. Co si myslíte?

a) Nová maďarská ústava by měla obsahovat závazek odpovědnosti k budoucím generacím

b) Nemyslím si, že je takový závazek nutný

c) Nemohu se v této otázce rozhodnout

7. Podle některých lidí by měla nová maďarská ústava umožnit účast na zadávání veřejných zakázek a systému státních dotací jen pro ekonomické sdružení s transparentní vlastnickou strukturou. Co si myslíte?

a) Nová maďarská ústava by měla poskytnout státní podporu nebo účast na zadávání veřejných zakázek pouze pro hospodářské sdružení s průhlednou vlastnickou strukturou a identifikovatelnými vlastníky

b) Nová maďarská ústava by neměla stanovit tyti kritéria

c) Nemohu se v této otázce rozhodnout

8. Podle některých lidí by měla nová maďarská ústava obsahovat závazek Maďarska k maďarským komunitám za hranicemi, jiní lidé to považují za zbytečné. Co si myslíte?

a) Nová maďarská ústava by měla obsahovat závazek Maďarska k maďarským komunitám za hranicemi a měla by vyzývat vlády u moci, aby tento závazek respektovaly

b) Nová maďarská ústava by měla obsahovat závazek Maďarska k maďarským komunitám za hranicemi, ale není nutné tyto závazky prosazovat

c) Není třeba vyjadřovat tyto závazky

d) Nemohu se v této otázce rozhodnout

9. Podle některých lidí by měla nová maďarská ústava chránit biologickou rozmanitost povodí a druhů, které jsou specifické pro oblast Karpatské kotliny. Co si myslíte?

a) Nová maďarská ústava by měla chránit vzácné druhy v Karpatské kotlině

b) Nová maďarská ústava by měla chránit nejen tradiční rostliny a živočichy specifické pro Maďarsko

c) Nová maďarská ústava by neměla chránit biologickou rozmanitost

d) Nemohu se v této otázce rozhodnout

10. Podle některých lidí by měla nová maďarská ústava chránit národní majetek, zejména půdní a vodní zdroje. Někteří lidé si myslí, že to není důležité. Co si myslíte?

a) Nová maďarská ústava by měla chránit národní majetek

b) Nová maďarská ústava by neměla chránit národní majetek

c) Nemohu se v této otázce rozhodnout

11. Podle některých lidí by měla nová maďarská ústava umožnit soudům ukládat doživotní tresty bez možnosti podmíněného propuštění v případech těžkého zločinu. Co si myslíte?

a) Nová maďarská ústava by měla umožnit soudům ukládat doživotní tresty bez možnosti podmíněného propuštění v případech těžkého zločinu

b) Nová maďarská ústava by neměla umožnit soudům ukládat doživotní tresty bez možnosti podmíněného propuštění v případech těžkého zločinu

c) Nemohu se v této otázce rozhodnout

12. Podle některých lidí by měla nová maďarská ústava ukládat povinnost účastnit se schůzí maďarského parlamentu pod hrozbou udělení pokuty, pokud bude povinnost porušena. Co si myslíte?

a) Nová maďarská ústava by měla stanovit povinnou účast na schůzích parlamentu pod hrozbou pokuty

b) Nová maďarská ústava by neměla stanovit pokuty za neúčast při schůzích parlamentu

c) Nová maďarská ústava by neměla obsahovat povinnou účast na schůzích parlamentu

d) Nemohu se v této otázce rozhodnout

Příloha č. 2 – Národní prohlášení (Preambule nové maďarské ústavy).⁹¹

„My, členové maďarského národa, na začátku nového tisíciletí, s pocitem odpovědnosti za každého Maďara, tímto prohlašujeme následující: Jsme hrdí, že náš král, Svatý Štěpán, vybudoval maďarský stát na pevných základech a udělal z něj součást křesťanské Evropy před tisíci roky.

Jsme hrdí na naše předky, kteří bojovali o přežití, svobodu a nezávislost naší země.

Jsme hrdí na vynikající intelektuální úspěchy maďarského lidu.

Jsme hrdí, že naši lidé po staletí bránili Evropu v sérii bojů za společné hodnoty.

Jsme si vědomi role křesťanství v zachování státnosti, vážíme si různých náboženských tradic naší země. S

libujeme, že budeme chránit intelektuální a duchovní jednotu našeho národa roztrhanou v bouřích minulého století

Prohlašujeme, že národnosti žijící s námi jsou součástí maďarské politické komunity a jsou součástí státu. Zavazujeme se k podpoře a ochraně našeho dědictví, našeho jedinečného jazyka, maďarské kultury, jazyků a kultur žijících v Maďarsku spolu se všemi umělými a přírodními jevy Karpatké kotliny. Neseme odpovědnost za své potomky; proto

⁹¹ Přeloženo autorem diplomové práce.

musíme chránit životní podmínky budoucích generací tím, že budeme šetrně využívat našich zdrojů, intelektuálních i přírodních.

Věříme, že naše národní kultura je bohatým příspěvkem k rozmanitosti evropské jednoty. Respektujeme svobodu a kulturu jiných národů a budeme usilovat o to, abychom spolupracovali s každým národem na světě.

Prohlašujeme, že lidská existence je založena na lidské důstojnosti.

Prohlašujeme, že individuální svoboda může být kompletní pouze ve spolupráci s ostatními.

Prohlašujeme, že rodina a národ tvoří základní rámec našeho soužití a že naše soudržné hodnoty jsou věrnost, víra a láska.

Prohlašujeme, že síla komunity a čest každého člověka je založena na práci a úspěchu lidské mysli.

Prohlašujeme, že máme obecnou povinnost pomoci zranitelným a chudým.

Prohlašujeme, že společným cílem občanů a státu je dosáhnout co nejvyšší možné míry blahobytu, bezpečnosti, pořádku, spravedlnosti a svobody.

Prohlašujeme, že demokracie je možná pouze tehdy, pokud stát slouží svým občanům a spravuje své záležitosti spravedlivým způsobem, aniž by byl občan dotčen nebo zneužit.

Ctíme úspěchy naší historické ústavy a ctíme svatou korunu, která ztělesňuje ústavní kontinuitu maďarské státnosti a jednoty národa. Neuznáváme pozastavení naší historické ústavy kvůli zahraniční okupaci. Zříkáme se nelidských zločinů spáchaných proti maďarskému národu a

proti jeho občanům v rámci národně socialistické a komunistické diktatury. Neuznáváme komunistickou ústavu z roku 1949, která byla základem pro tyranské vlády; proto ji prohlašujeme za neplatnou. Souhlasíme s členy prvního demokraticky zvoleného parlamentu, kteří prohlásili, že naše současná svoboda se zrodila z revoluce v roce 1956.

Určujeme datum obnovení sebeurčení naší země, která jej ztratila dne 19. března 1944 a nabyla v květnu 1990, kdy vznikl první svobodně zvolený politický orgán. Toto datum je začátek nové demokracie v naší zemi spolu s ústavním pořádkem.

Prohlašujeme, že po desetiletích dvacátého století, která vedla ke stavu morálního úpadku, máme trvalou potřebu duchovní a intelektuální obnovy.

Věříme ve společnou budoucnost a odhodlání mladších generací. Věříme, že naše děti a vnoučata utvoří znovu velké Maďarsko s jejich talentem, vytrvalostí a morální silou. Naše základní práva musí být základem našeho právního řádu, musí existovat spojenectví mezi Maďary z minulosti, přítomnosti a budoucnosti. V tomto živém rámci vyjadřujeme vůli národa a systém, ve kterém chceme žít.

My, občané Maďarska, jsme připraveni založit řád naší země na společné snaze našeho národa.“