



Johanna Fröhlich

Wykładowca w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Katolickim Uniwersytecie Pétera Pázmánya oraz doradca węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego. Stypendystka Instytutu Maxa Plancka.



Lóránt Csink

Adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Katolickim Uniwersytecie Pétera Pázmánya i starszy doradca w Biurze Rzecznika Praw Podstawowych. Autor około 60 publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego i prawa porównawczego.

Lóránt Csink i Johanna Fröhlich

Ustawa zasadnicza Węgier – uwagi wstępne i możliwe konsekwencje

The New Hungarian Basic Law – Preliminaries and Consequences

The Basic Law is almost beyond its first half year but in several questions the constitutional adjudication is still unknown. In certain issues the Basic Law introduced significant novelties (while other issues remained unaltered) and it is an open question how the judiciary and especially the Constitutional Court will apply the particular regulations. The role the political atmosphere plays in the constitutional system of a given country can hardly be neglected in the evaluation of the constitutionalism of a state; however, it is out of the scope of legal sciences in a narrow sense. Therefore, in order to introduce the Basic Law of Hungary, the text of the constitution was used as a starting point, as the interpretation and the application of the new constitution in practice has not developed yet. We focus on three issues. Firstly, on the creation of the Basic Law, secondly, the philosophical background and the general questions, and finally we point out the most significant changes in the Hungarian state organisation and the field of human rights. We emphasise that the constitution cannot be regarded as equal with its mere text. The role of the constitution is not only to lay down the basic rules of the constitutional system and to recognise human rights. To a certain extent it has to be a flexible, open document which can conform to the changing circumstances, and which is highly influenced by the constitutional culture and the course of interpretation. The new Hungarian Basic Law will serve as a good example of the fragile relation between the constitutional norm and the constitutional reality.

Prezentacja i ocena nowej ustawy zasadniczej w tekście o stosunkowo niewielkiej objętości jest zadaniem trudnym, jeśli nie nie-

możliwym. Ład konstytucyjny danego kraju zależy ogólnie od trzech czynników: po pierwsze – od samego tekstu konstytucji; po drugie –



od jej interpretacji i praktyki stosowania; po trzecie – od ogólnej atmosfery politycznej danego kraju¹.

Na Węgrzech obowiązywać niedawno zaczęła nowa Ustawa zasadnicza – dlatego też brakuje jeszcze oceny szeregu rozwiązań obecnych w rzeczony konstytucji. Ustawa zasadnicza wprowadza w pewnych obszarach istotne zmiany – podczas gdy w części pozostawia rozwiązania, które obowiązywały już wcześniej. Otwartym zatem pozostaje pytanie, jak określone przepisy będą stosowane przez sądownictwo, zwłaszcza przez węgierski Trybunał Konstytucyjny (dalej:

XX wieku nie były ujęte w jednym dokumencie. Można to wytłumaczyć tym, iż od XVI wieku Węgry pozostawały w ciągłej relacji podległości wobec obcej władzy. Podlegając zaś zaborczym siłom, kraj nie miał możliwości stworzenia swej własnej konstytucji – praktycznie do początku lat 90. minionego stulecia.

Dlatego też węgierscy politycy i teoretycy często odnosili się do „historycznej konstytucji” jako symbolu niepodległości i suwerenności państwa. Pierwsze elementy tak zwanej doktryny Świętej Korony sięgają średniowiecza i rządów króla (świętego Stefana), któ-

Ład konstytucyjny danego kraju zależy od trzech czynników: od samego tekstu konstytucji, od jej interpretacji i praktyki stosowania i od ogólnej atmosfery politycznej danego kraju.

TK). Można się także zastanawiać nad tym, jaką rolę odgrywa atmosfera polityczna w systemie konstytucyjnym określonego państwa. Czynniki ten – choć nie znajduje się w ścisłym obszarze zainteresowań nauk prawnych – nie powinien być pomijany przy ocenie konstytucyjności ustroju.

Z tego też powodu, aby przedstawić Ustawę zasadniczą Węgier, uwagę skupiać będziemy na trzech zagadnieniach: procesie jej tworzenia; kwestiach ogólnych i tle światopoglądowym; ukazaniu najistotniejszych zmian w węgierskim ustroju państwowym i w obszarze praw człowieka.

I. Droga do uchwalenia

Tło historyczne

Zasady odnoszące się do struktur państwa, relacji pomiędzy obywatelami i władzami publicznymi, jak i ustroju społeczno-gospodarczego na Węgrzech – do

ry zjednoczył węgierskie plemiona w jeden organizm państwowy, a także Złotej Bulli Andrzeja II (króla Węgier) z roku 1222, określającej prawa przysługujące wspólnocie politycznej. Wiele dokumentów składających się na ową „historyczną konstytucję” było tworzonych przez wieki – nigdy jednak nie doprowadziły do powstania spójnego systemu konstytucyjnego.

Pierwsza próba spisania konstytucji była podjęta w okresie istnienia Węgierskiej Republiki Rad w 1919 roku. Po II wojnie światowej ważnym wydarzeniem była ustawa nr I z 1946 roku. Odnosiła się ona jednak tylko do zagadnień związanych z organizacją ustroju państwa – proklamowała republikę, przekazywała władzę wykonawczą w ręce rządu podległego parlamentowi. Republikanizm i parlamentaryzm nie trwały jednak długo i pod naciskiem władz sowieckich w 1949 r. Węgry zostały republiką ludową, i podobnie jak w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej także konstytucję Węgier zredagowano podług marksistowskiej wizji. Nie wprowadzała ona podziału władzy zgodnie z teorią Monteskiusza – nie zawierała również gwarancji podstawowych praw.

Czterdzieści lat później system komunistyczny w Europie Wschodniej upadał, a każde państwo re-

¹ Szerzej M. Duverger, *A New Political System Model. Semi Presidential Government* (w:) A. Lijphart (ed.), *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, New York 1992, s. 146.

gionu zaczynało szukać swej własnej drogi w kierunku ustroju demokratycznego. Miała to być jednak długa podróż.

W czerwcu 1989 r. rozpoczęły się obrady węgierskiego opozycyjnego Okrągłego Stołu, a we wrześniu zaczęto negocjacje z partią komunistyczną dotyczące

nowej ustawy zasadniczej. Również rząd wycofał ustawy o treści uzgodnionej w trakcie negocjacji³ Trójkątnego Stołu⁴. Tymczasowość zastosowanego rozwiązania znalazła odzwierciedlenie w preambule Konstytucji z 1949 r. po zmianach wprowadzonych w końcu lat 80.

Węgierscy politycy i teoretycy często odnosili się do „historycznej konstytucji” jako symbolu niepodległości i suwerenności państwa.

zmiany ustroju politycznego i uformował się tzw. Narodowy Okrągły Stół, który dążył przede wszystkim do przeprowadzenia wolnych wyborów, nie uważając się przy tym za narodową reprezentację opowiadającą się za konstytucjonalizacją (ustroju). Niemniej jednak, węgierski demokratyczny system konstytucyjny wyrasta z korzenia okrągłostołowych rozmów. Przed wolnymi wyborami parlament przyjął poprawkę do Konstytucji, która w istotny sposób zmieniała system konstytucyjny, przekształcając kraj w demokratyczną, niepodległą republikę, stwierdzając jednocześnie, że Węgry są państwem prawa. Po wyborach doszło jednak do porozumienia pomiędzy konserwatywnym Węgierskim Forum Demokratycznym (*Magyar Demokrata Fórum* – MDF) a największą partią opozycyjną Związkiem Wolnych Demokratów (*Szabad Demokraták Szövetsége* – SZDSZ) w kwestii zmiany Konstytucji, w kierunku pozwalającym na stabilizację rządów. Węgierski system konstytucyjny w latach 1989–2011 opierał się więc w praktyce na tych dwóch poprawkach.

W okresie zmiany ustroju politycznego oczywiste było dla opozycji, że po wyborach należy opracować formalnie nową konstytucję. Atmosfera polityczna nie sprzyjała jednak tej idei – partie nie mogły dojść do porozumienia w odmienionych realiach społecznych². Dlatego też odłożono tymczasowo kwestię przyjęcia

Po transformacji w węgierskim systemie politycznym funkcjonowały trzy główne grupy: narodowo-konserwatywna koalicja rządząca⁵, liberałowie (Fidesz⁶ i SZDSZ) oraz lewicowa Węgierska Partia Socjalistyczna (*Magyar Szocialista Párt* – MSZP). W 1994 r., częściowo z powodu rozczarowania skutkami transformacji, MSZP wygrała wybory i utworzyła koalicję z liberalną SZDSZ.

Jednym z najważniejszych celów koalicji rządzącej – jak i każdej innej partii – było przyjęcie nowej konstytucji. Rządowym dekretem o planie działań nad projektem konstytucji zadanie opracowania nowej ustawy zasadniczej zostało powierzone ministrowi sprawiedliwości. Robiąc krok w kierunku opozycji, koalicja rządząca zgodziła się przyjąć poprawkę do Konstytucji, zgodnie z którą przyjęcie parlamentarnego rozporządzenia zawierającego szczegółowe wytyczne na temat procesu opracowywania i przyjmowania nowej konstytucji miało odbywać się większością czte-

2 Próby stworzenia konstytucji opisał L. Trócsányi, *The Creation of the Basic Law of Hungary* (w:) L. Csink, B. Schanda, A. Zs. Varga (eds.), *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*, Clarus Press, Dublin 2012, s. 3–7.

3 A. Rác, *Remodelling the System of Legal Protection in Hungary* (w:) „Acta Juridica Hungarica” 2005, nr 3–4, s. 151.

4 Tworzyły go Węgierska Socjalistyczna Partia Robotnicza (*Magyar Szocialista Munkáspárt* – MSZMP), opozycja oraz organizacje społeczno-polityczne, które rozpoczęły rozmowy dotyczące zmiany ustroju państwowego na demokratyczny (przyp. tłum.).

5 Węgierskie Forum Demokratyczne, Niezależna Partia Drobnych Posiadaczy (*Független Kisgazdapárt* – FKGP), Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa (*Kereszténydemokrata Néppárt* – KDNP).

6 Związek Młodych Demokratów (*Fiatal Demokraták Szövetsége* – Fidesz).

rech piątych głosów parlamentarzystów. Zasada ta miała obowiązywać jedynie do wygaśnięcia kadencji parlamentu w składzie wybranym podczas wyborów 1994 roku⁷.

Wskutek rozdrobnienia celów politycznych i pomysłów dotyczących systemu konstytucyjnego oraz dużego opóźnienia prac nad projektem – ostateczny jego szkic został przesłany parlamentarzystom dopiero 10 marca 1997 roku. Kadencja skończyła się jednak sześć dni później – przez co projekt nie został przyjęty w głosowaniu, a nowa konstytucja na długo została pozbawiona szansy wejścia w życie.

W 1998 r. Fidesz po raz pierwszy wygrał wybory. Cztery lata później MSZP i SZDSZ odzyskały władzę i od 2002 r. partie lewicowe rządziły krajem. Jednak z powodu poważnego kryzysu gospodarczego i politycznego – w następnych ośmiu latach Fidesz zyskał pozycję największej konserwatywnej prawicowej partii na Węgrzech, a w 2010 r. wraz z satelickim ugrupowaniem KDNP wygrał wybory⁸ przytłaczającą większością głosów i zdobył większość dwóch trzecich miejsc w parlamencie.

Proces uchwalania w latach 2010–2011

Pomimo słabości systemu konstytucyjnego z 1989 r. zarówno wspólnota polityczna, jak i konstytucyjona-

7 Pojawiały się nieustannie głosy krytyki, że Fidesz nie przestrzegał ustanowionych zasad podczas prac nad nową konstytucją. Ustawa nr XLIV z 1995 r. nowelizująca Konstytucję wyraźnie jednak stwierdzała, że zasada czterech piątych obowiązywała wyłącznie do końca kadencji parlamentu: A. Arato, <http://www.comparativeconstitutions.org/2011/04/arato-on-constitution-making-in-hungary.html> (dostęp: 8 czerwca 2012); A. Jakab, *Az Alkotmány kommentárjának feladata* (w:) A. Jakab (ed.), *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest 2009 s. 174. Zgodnie z poglądem Jakaba szeroka teleologiczna interpretacja Konstytucji oraz ustawy oznacza, iż zasada czterech piątych nie była w mocy po 1998 r.

8 Podczas wyborów parlamentarnych 2010 r. pojawiły się w parlamencie dwie nowe partie: Polityka Może Być Inna (*Lehet Más a Politika* – LMP), będąca liberalną frakcją opowiadającą się za ochroną środowiska, oraz prawicowy Ruch na rzecz Lepszych Węgier (*Jobbik Magyarorszáért Mozgalom* – Jobbik). Poparcie uzyskane przez partie w tamtych wyborach wynosiło: 67,88% – Fidesz–KDNP; 15,28% – MSZP; 12,18% – Jobbik; 4,15% – LMP; 0,26% – niezależni.

liści teoretycy przyzwyczaili się do funkcjonujących rozwiązań. Konstytucyjne orzecznictwo miało w tym procesie swój istotny udział, a wskutek interpretacji Konstytucji niemal wszystkie siły polityczne odnajdywały podstawowe zasady i wartości w tekście, który chciały opracować.

Zdobywszy większość dwóch trzecich w powszechnym wyborach parlamentarnych, partia rządząca poczuła się uprawniona i zobowiązana do napisania nowej konstytucji. Przypuszczamy, że przyczyny podjęcia kroków zmierzających w kierunku stworzenia nowej ustawy zasadniczej były raczej polityczne niżli prawne – partia rządząca informowała, że wspólnota polityczna aspirowała do ustanowienia nowej podstawy ładu społecznego.

W początkowych stadiach prac opracowywanie tekstu zdawało się opierać na konsensusie – Parlament napędce powołał komisję odpowiedzialną za stworzenie podstawowych zasad i reguł dotyczących nowej konstytucji. W komisji zasiadali przedstawiciele wszystkich ugrupowań obecnych w parlamencie. Po pewnym czasie jednak – z powodu bieżących zatargów politycznych – socjalistyczna MSZP i liberalna LMP zdecydowały się nie uczestniczyć w dalszych pracach komisji⁹. Od tego momentu stało się jasne, że nowa konstytucja będzie owocem rządzących ugrupowań, a nie politycznego kompromisu wypracowanego przez wszystkie partie.

Partie rządzące delegowały trzy osoby (dwie zasiadające w krajowym parlamencie i jedną z Parlamentu Europejskiego) do wspólnego z rządem opracowania tekstu nowej konstytucji. W trakcie prac zarys projektu był przedstawiany na wielu forach międzynarodowych, w tym także na forum Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisji Weneckiej)¹⁰.

Partie socjalistyczna i liberalna nie brały udziału w debacie parlamentarnej. Radykalny Jobbik i niezależni członkowie parlamentu głosowali przeciwko projektowi, który został ostatecznie przyjęty 18, a ogłoszony 25 kwietnia 2011 roku.

9 Było to bezpośrednio poprzedzone ograniczeniem przez parlament kompetencji TK w zakresie spraw dotyczących finansów.

10 Opinia 62/2011 Komisji Weneckiej, CDL-AD(2011)016.

2. Ogólna charakterystyka

Terminologia i układ

Po pierwsze, wyraźnie rzucającym się w oczy *novum* wnoszonym przez Ustawę zasadniczą Węgier jest jej nazwa „Ustawa zasadnicza”, która to nazwa musi być znana z konstytucji Niemiec *Deutsches Grundgesetz*, będąca węgierskim zapożyczeniem niemieckiego terminu¹¹. Ustawa zasadnicza Węgier składa się z czterech głównych części: „Narodowe wyznanie wiary”, „Fundamenty”, „Wolność i odpowiedzialność” oraz „Państwo”. Na końcu znajdują się „Postanowienia końcowe”, na które składają się cztery punkty traktujące o wejściu w życie Ustawy zasadniczej. Każda z części zawiera na

Jedną z najważniejszych cech tekstu jest jego symboliczny i tradycyjny charakter. Preambuła „Narodowe wyznanie wiary” daje tego koronny dowód, zaczynając się pierwszymi słowami węgierskiego hymnu narodowego: „Boże, błogosław Węgrów!”. Ów historyczny charakter pojawia się nie tylko w preambule, ale także w zakończeniu¹³, gdzie można znaleźć motto wzięte z jednego z 12 postulatów Rewolucji Węgierskiej 1848 r.: „Niech będzie pokój, wolność i zgoda”.

Mówiąc o charakterze historycznym, trzeba wspomnieć o szeroko komentowanych odniesieniach do chrześcijaństwa. W „Narodowym wyznaniu wiary” występują dwukrotnie – raz, gdy mówi się o chrześcijańskiej Europie, której Węgry są częścią, a po raz wtóry,

„Narodowe wyznanie wiary”, jak i „Postanowienia końcowe” stanowią narzędzia interpretacyjne całej Ustawy zasadniczej.

początku wyróżnione słowo lub frazę zapisane wielkimi literami. Są to w porządku występowania: „MY CZŁONKOWIE NARODU WĘGIERSKIEGO”, „NASZA OJCZYZNA”, „CZŁOWIEK” oraz „WĘGRY”. Nie tylko nazwa i podział, ale także numerowanie tekstu w porównaniu do poprzedniej Konstytucji uległy zmianie. W Ustawie zasadniczej zastosowano trzy różniące się notacje: „Fundamenty” mają artykuły – od A do T; „Wolność i odpowiedzialność” – artykuły oznaczone cyframi rzymskimi; w „Państwie” zaś artykuły oznaczone są cyframi arabskimi. „Narodowe wyznanie wiary” podzielone jest na akapity, bez numeracji. Mimo iż taka notacja może przysparzać nieco kłopotu i utrudniać cytowanie, można ją uznać za symboliczne nawiązanie – i przejaw szacunku – do odrębnych części historycznej konstytucji¹².

gdy uznaje się rolę chrześcijaństwa w przetrwaniu narodu; by zrównoważyć wyeksponowanie chrześcijaństwa, mówi się tam także o szacunku względem różnorodnych tradycji religijnych kraju. Ustawa zasadnicza zawiera jeszcze jedno odniesienie do religii, gdy w „Postanowieniach końcowych” mowa jest, iż deputowani do Zgromadzenia Krajowego ustanowili pierwszą, jednolitą Ustawę zasadniczą Węgier „świadomi odpowiedzialności przed Bogiem i człowiekiem”. Także tu można doszukać się podobieństwa do niemieckiej konstytucji, używającej niemalże takiego samego wyrażenia¹⁴.

Należy podkreślić, iż „Narodowe wyznanie wiary”, jak i „Postanowienia końcowe” stanowią narzędzia interpretacyjne całej Ustawy zasadniczej; w przypadku Węgier jest to w najwyższym stopniu prawdziwe. Po pierwsze – ponieważ preambuły z reguły nie mają charakteru normatywnego i głównie pozwalają lepiej

11 Istnieją inne tłumaczenia tytułu nowej konstytucji Węgier – jak np. „Prawo podstawowe”, co wprowadza jednak w błąd, ponieważ węgierski oryginał jest dosłownym tłumaczeniem z niemieckiego: „zasadniczy”, a nie „podstawowy”.

12 Opinia taka pojawia się w pracy A. Jakaba o nowej Ustawie zasadniczej Węgier: A. Jakab: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, HVG-Orac, Budapest 2011, s. 176.

13 Pod „Postanowieniami końcowymi” znajduje się krótki ustęp, w którym mowa jest, iż parlament ustanowił pierwszą jednolitą Ustawę zasadniczą Węgier.

14 Pierwszy wiersz *Deutsches Grundgesetz*: „Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen”.

zrozumieć znaczenie zapisów poszczególnych części konstytucji. Po drugie – ponieważ Ustawa zasadnicza Węgier w art. R ust. 3 stanowi, iż „przepisy Ustawy Zasadniczej należy interpretować zgodnie z ich celami, określonymi w narodowym wyznaniu wiary oraz zdobyczami naszej historycznej konstytucji”. Wyraźnie wskazuje to na interpretacyjną funkcję preambuły.

Ustawa zasadnicza łączy system prawny z dorobkiem prawnym Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, jak i z międzynarodowym systemem prawnym. Poza tym w art. E ust. 1, traktującym o członkostwie Węgier w Unii Europejskiej, mowa jest, iż Węgry mają współdziałać w tworzeniu jedności w celu „ureczywistnienia wolności, dobrobytu i bezpieczeństwa na-

Ustawa zasadnicza, w przeciwieństwie do Konstytucji, posługuje się bardziej retoryką wspólnotową w obszarze praw podstawowych, a mniej miejsca zostawia podejściu indywidualnemu.

Mocno religijny charakter i treść odnosząca się do wyższych wartości wzbudziły krytyczne reakcje – że interpretowanie Ustawy zasadniczej zgodnie z określonym kluczem wartości może prowadzić do dyskryminujących praktyk sądowych i słabszej ochrony w zakresie podstawowych praw. Chociaż sam tekst pozwala na dokonanie różnorodnych interpretacji, spodziewać się tu można raczej kontynuacji tradycji konstytucjonalizmu ostatnich dwudziestu lat.

Jako że Ustawa zasadnicza weszła w życie dopiero 1 stycznia 2012 r. – rzeczywiste efekty i konsekwencje przyjdzie ocenić dopiero za jakiś czas. Teraz zaś jedynym sposobem na uzyskanie obiektywnego jej obrazu jest rozważenie wszystkich propozycji w niej zawartych.

System prawny

Poprzednia nazwa państwa „Republika Węgierska” została zastąpiona przez „Węgry”. Pomimo zmiany nazwy kraju – zgodnie z art. B ust. 2 formą państwa nadal jest republika. W tym samym artykule jest także mowa o tym, że Węgry są demokratycznym państwem prawa, a art. C ust. 1 gwarantuje oparcie funkcjonowania państwa na zasadzie podziału władz¹⁵.

¹⁵ Wcześniej zasada rozdziału władz wywiedziona była z orzecznictwa TK.

rodów europejskich”. Dodatkowo w art. Q ust. 2 znajduje się zapewnienie o zgodności prawa węgierskiego z prawem międzynarodowym „w imię wypełnienia zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego”.

Jedną z najczęściej poddawanych krytyce jest zasada zawarta we wspomnianym art. R ust. 3, dotyczącym interpretacji Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym główną wykładnią przepisów jest wykładnia teleologiczna i określony rodzaj historycznej interpretacji. W obliczu nieostrości, braku dokładnego znaczenia tego zapisu – obawy są w pewnym stopniu uzasadnione. Choć nie znamy dokładnego kierunku praktyki sądowej, pewne jest, że interpretacja będzie zgodna z wymogami prawa międzynarodowego (art. Q ust. 2 i 3) i innymi zasadami zawartymi w Ustawie zasadniczej, takimi jak równość wszystkich wobec prawa (art. XV). Z drugiej jednak strony nie należy mylić interpretacji teleologicznej z intencjami władzy ustawodawczej. Obiektywna interpretacja teleologiczna to głównie znalezienie abstrakcyjnego, racjonalnego celu (danego) postanowienia (przepisu), który byłby najbardziej odpowiedni w świetle całości systemu prawnego.

Pierwszego stycznia weszły także w życie „Zasady przejściowe Ustawy zasadniczej”, traktujące o transformacji różnych ciał konstytucyjnych (na przykład odnoszące się do urzędu prezesa Sądu Najwyższego

lub komisarza do spraw ochrony danych osobowych i bezpieczeństwa informacji), zasady procesowe (np. dotyczące zakończenia obowiązywania poprzedniej Konstytucji) oraz zasady formalne (np. odnoszące się do zmniejszenia uposażeń emerytalnych byłych liderów komunistycznych lub traktujące o wieku emerytalnym sędziów). Mimo iż formalnie „Zasady przejściowe” były przyjęte przez parlament – władzę ustawodawczą – jednak ich konstytucyjność pozostaje kontrowersyjna. Prawdopodobnie kwestia ta zostanie rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny.

Prawa podstawowe

Artykuł II chroni ludzką godność, stwierdzając jednocześnie jej nienaruszalność. W dalszej części mowa jest o tym, iż każdy ma prawo do życia i poszanowania ludzkiej godności, a życie zarodka podlega ochronie od momentu poczęcia. W poprzedniej Konstytucji były chronione „wrodzone prawo do życia i ludzkiej godności”, co oznacza, że Ustawa zasadnicza celowo rozdzieliła ochronę życia i ochronę ludzkiej godności¹⁶. Toczą się zawzięte dyskusje, czy artykuł ten doprowadzi do całkowitego zakazania aborcji, czy też nie. Zgodnie z tekstem i dotychczasową praktyką sądową¹⁷ Trybunału Konstytucyjnego – nie ma uzasadnienia dla tych obaw. Zasada ochrony życia w fazie prenatalnej nie zawiera w sobie podmiotowego prawa podstawowego, ale konstytucyjny wymóg dotyczący ochrony życia zarodka. Dlatego też podkreślenie ludzkiej godności i prawa matki do samostanowienia o sobie z jednej strony, a odniesienie do życia zarodka z drugiej – nie wpłyną zapewne na zmianę praktyki sądowej.

Wspomnieliśmy już o krytyce odnoszącej się do zagadnienia wyboru wartości umieszczonych w „Narodowym wyznaniu wiary”. Takowe zaangażowanie można także zauważyć w „Fundamentach” oraz w „Wolności i odpowiedzialności”, gdzie rzuca się

w oczy kwestia powrotu do tradycyjnych wartości. W art. L ust. 1 stwierdza się, że „Węgry chronią instytucję małżeństwa jako dobrowolną wspólnotę życiową kobiety i mężczyzny, a także rodzinę jako podstawę przetrwania narodu”. Obecna praktyka sądowa¹⁸ Trybunału Konstytucyjnego nie zakazuje rejestracji związków partnerskich par homoseksualnych¹⁹, nie ogranicza także rodziny wyłącznie do małżeństwa.

Należy poruszyć kolejne, nowe zagadnienie odnoszące się do praw podstawowych, które pojawiło się w Ustawie zasadniczej. Jedną z najważniejszych filozoficznych zmian jest obecność pojęć „odpowiedzialność” i „wspólne wartości” – obok wartości osobistych. W tym duchu w „Narodowym wyznaniu wiary” stwierdza się, że Węgry są odpowiedzialne za swe przyszłe pokolenia, a także że państwo powinno poczuwać się do odpowiedzialności za losy Węgrów żyjących poza granicami i wspierać trwanie i rozwój ich wspólnot.

Z tekstu i z artykułów Ustawy zasadniczej, o których wspomniano, widać nie tyle zmianę poziomu ochrony praw podstawowych, ile raczej zmianę podejścia do tego zagadnienia. Ustawa zasadnicza prezentuje nową wizję ludzi – osób obdarzonych prawami i odpowiedzialnością. W art. O stwierdzono wszak, że „[k]ażdy jest odpowiedzialny za siebie i jest zobowiązany do współuczestnictwa – w miarę swych zdolności i możliwości – w realizacji zadań państwowych oraz wspólnotowych”²⁰. Ustawa zasadnicza, w przeciwieństwie do Konstytucji, posługuje się bardziej retoryką wspólnotową w obszarze praw podstawowych, a mniej miejsca zostawia podejściu indywidualnemu, co widać w tekście „Narodowego wyznania wiary”,

16 Rozwiązanie to także wzorowane jest na niemieckim przykładzie z art. I ust. 1 *Deutsches Grundgesetz*: „Godność ludzka jest nienaruszalna, a jej przestrzeganie i ochrona są obowiązkiem każdej władzy państwowej”.

17 Zob. wyrok w sprawie aborcji 64/1991 CC, [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-1991-s-003?fn=document-frameset.htm&f=templates\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-1991-s-003?fn=document-frameset.htm&f=templates$3.0) (dostęp: 8 czerwca 2012).

18 Wyrok 154/2008 CC, http://www.mkab.hu/admin/data/file/755_154_2008.pdf (dostęp: 28 maja 2012).

19 Warto nadmienić, iż mimo że hiszpańska konstytucja definiuje małżeństwo jako związek mężczyzny i kobiety, kilka lat temu wprowadzono do systemu prawnego instytucję małżeństw homoseksualnych. Było to następnie zakwestionowane przed hiszpańskim Trybunałem Konstytucyjnym – wyrok wciąż jednak nie zapadł. Zob. http://en.wikipedia.org/wiki/Same-sex_marriage_in_Spain (dostęp: 28 maja 2012).

20 Podobne rozwiązanie znaleźć można w art. 6 konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej: „Każdy człowiek odpowiada za siebie na miarę swych zdolności i możliwości, przyczyniając się do osiągnięcia celów państwa i społeczeństwa”, <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf> (dostęp: 28 maja 2012).

mówiącym, iż „wolność jednostki może się realizować jedynie we współdziałaniu z innymi”.

Blisko tej koncepcji do komunitarystycznej filozofii politycznej, opierającej się na jednostce jako części określonej wspólnoty, zdolnej do określenia swej tożsamości jedynie poprzez przynależność to owej wspólnoty. Zgodnie z tym poglądem uznaje się, że całkowita niezależność jednostki jest fikcją, a osobista tożsamość związana jest ze wspólnotą. Dlatego też niemożliwe jest zrozumienie jednostki w oderwaniu od jej zewnętrznego otoczenia²¹. W konsekwencji wzrosła także istotność zachowania równowagi – w zarządzaniu budżetem, zasobami naturalnymi, ochroną środowiska.

Nie można wybierać pomiędzy wartościami filozoficznymi, stosując podejście naukowe. Dlatego też w obrębie prawa nie można stwierdzić, że solidarność jest lepsza niż indywidualizm, lub odwrotnie. Ważnym pytaniem jest, czy owa odmienna filozofia Ustawy zasadniczej przekłada się na system prawny. Znowu sądownictwo i Trybunał Konstytucyjny będą miały nie lada orzech do zgryzienia: jeśli bowiem zastosują nie tylko same zasady zawarte w Ustawie zasadniczej, ale także ich tło filozoficzne – skutkiem będzie zmienione podejście do kwestii praw podstawowych.

Historyczna konstytucja

Wspomnieliśmy już o art. R, mówiącym, że przepisy Ustawy zasadniczej należy interpretować zgodnie z „zdobyczami naszej historycznej konstytucji”. Przed komunistyczną Konstytucją z 1949 r. na historyczną konstytucję składało się szereg formalnie prostych dokumentów, z których każdy miał tak samo fundamentalne znaczenie. Z tego też powodu – nawet w węgierskiej literaturze – trudno jest doszukać się, które akty składały się na ową konstytucję. Inny problem wiąże się z tym, iż wiele z dokumentów należących do historycznej konstytucji jest niespójnych z zasadami określonymi w Ustawie zasadniczej, jak i europejskim dorobkiem prawnym (zob. art. E i Q). Dlatego też mówi się o „zdobyczach” – by na przykład wykluczyć prawa arystokracji (i jej potomków) do niepłacenia podatków²². Rów-

21 F. Horkay-Hörcher, *Közösségetlv politikai filozófiák*, Századvég, Budapest 2002, s. 21–22.

22 Prawo to zostało dane węgierskim arystokratom w II rozdziale Złotej Bulli Andrzeja II.

nież w węgierskiej literaturze prawniczej przedmiotem dyskusji jest istnienie i treść historycznej konstytucji, zważywszy na rozmycie całego zagadnienia.

Ogólnie biorąc, historyczna konstytucja pojawia się w Ustawie zasadniczej. W węgierskiej literaturze prawniczej znaleźć można dwa ujęcia odnoszące się do tego zagadnienia. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem historyczna konstytucja spełniać będzie wyłącznie symboliczną rolę przy interpretacji, gdyż spisana, ujednolicona konstytucja, jaką jest Ustawa zasadnicza (zob. „Postanowienia końcowe”), nie będzie „tolerować” niespisanej „wewnętrznej konkurentki”.

Drugie podejście sprowadza się do poglądu, iż historyczna konstytucja może stanowić narzędzie przywrócenia tradycji i wcześniej obowiązujących rozwiązań – z węgierskiego ustroju konstytucyjnego do nowego ładu, zaprowadzonego już po transformacji ustroju. Przyszłość historycznej konstytucji w nowym systemie konstytucyjnym zależy zatem od orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

3. Nowe elementy w węgierskim systemie konstytucyjnym

Konstytucja gospodarcza

Określenie „konstytucja gospodarcza” powstało w Niemczech, tuż po I wojnie światowej. Nazwa odnosi się do konstytucyjnych zasad traktujących o relacji państwa i gospodarki, a także do najbardziej podstawowych regulacji dotyczących uczestników życia gospodarczego²³. Pomysł uregulowania na poziomie konstytucyjnym zagadnień związanych z gospodarką pojawił się w całej ówczesnej Europie wskutek ogólnoświatowej recesji. Uregulowanie zagadnień związanych z rynkami finansowymi i gospodarką na poziomie konstytucji wydaje się być jedną z najważniejszych zmian wprowadzonych przez Ustawę zasadniczą, która określa przy tym rolę parlamentu w odniesieniu do gospodarki, art. 36 stanowi bowiem:

„4. Zgromadzenie nie może uchwalić ustawy budżetowej, jeśli jej wykonanie skutkowałoby zadłużeniem państwa przekraczającym połowę produktu krajowego brutto.

23 L. Trócsányi, *Alaptanok (w:) Bevezetés az Alkotmányjogba*, SZTE-PPKE, Budapest 2010, s. 29.

5. Tak długo jak zadłużenie państwa przekracza połowę produktu krajowego brutto, Zgromadzenie Krajowe może przyjąć wyłącznie ustawę budżetową, która zakłada zmniejszenie zadłużenia państwa w odniesieniu do produktu krajowego brutto”.

Podniosło się wiele głosów krytycznych, twierdzących, że parlament nie będzie mógł efektywnie kształtować stosunków gospodarczych i że nie będzie wystarczająco elastyczny w odpowiadaniu na zmieniające się potrzeby społeczne. Trudno jednoznacznie

Zgodnie z Ustawą zasadniczą nie tylko niekonstytucyjne prawa, ale i niekonstytucyjne orzecznictwo sądów będą analizowane po złożeniu skargi konstytucyjnej.

Kolejnym, wartym odnotowania faktem jest, iż organem kontrolnym w zakresie przestrzegania wspomnianych przepisów została stosunkowo młoda instytucja Rady Budżetowej²⁴. Ustawa zasadnicza przekazuje jej liczne kompetencje – przykładowo warunkiem koniecznym uchwalenia ustawy budżetowej jest uzyskanie uprzedniej zgody Rady Budżetowej (art. 44 ust. 3). Kompetencja Rady jest dodatkowo wzmocniona w art. 3 ust. 3b, w którym mowa jest o tym, iż Prezydent Republiki może rozwiązać Zgromadzenie Krajowe, jeśli „nie przyjmie [ono] do 31 marca centralnego budżetu państwa na dany rok”.

Przyjęcie budżetu państwa jest zatem równoznaczne z wyrażeniem wotum zaufania. Chociaż ani rząd, ani parlament nie podważają owego zaufania, polityczne jest to na tyle fundamentalna kwestia dla rządu, że nie mógłby on dalej sprawować władzy²⁵. Co się jednak tyczy możliwości rozwiązania Zgromadzenia Krajowego – parlamentu – należy ponownie zwrócić uwagę na przepis umieszczony we wspomnianym art. 33 ust. 3. Rada Budżetowa ma w tym kontekście prawo zawetowania ustawy budżetowej, a w konsekwencji – możliwość wymuszenia rozwiązania Zgromadzenia Krajowego, jeśli uchylałoby się ono od przygotowywania budżetu.

stwierdzić, czy konstytucyjne uregulowanie podstawowych zasad dotyczących się sfery finansów wiąże parlament, czy też odwrotnie – stabilizuje finanse i gospodarkę. Odpowiedź na to pytanie możliwa będzie dopiero za jakiś czas, w oparciu o efekty polityki fiskalnej i stosowanie Ustawy zasadniczej w praktyce.

Trybunał Konstytucyjny

W poprzedniej Konstytucji rolę Trybunału Konstytucyjnego było przede wszystkim zachowanie spójności tego aktu, czyli zniesienie obowiązującego wszelkich norm sprzecznych z Konstytucją. Dlatego też Konstytucja dawała każdemu prawo zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli tylko dana osoba uznała konkretne rozwiązanie prawne za niekonstytucyjne (*actio popularis*).

Najbardziej widoczną zmianą w obszarze organizacji państwa wydaje się to, że Trybunał Konstytucyjny zaczął rozpatrywać pojedyncze skargi, zamiast analizować uchwalane prawa. Zgodnie z Ustawą zasadniczą nie tylko niekonstytucyjne prawa, ale i niekonstytucyjne orzecznictwo sądów będą analizowane po złożeniu skargi konstytucyjnej. Oczywiście zmniejsza się przez to ważność abstrakcyjnego analizowania prawa, a *actio popularis* ustaje. Podobne doświadczenia pokazują, że skarga konstytucyjna i abstrakcyjna analiza nie mogą być „skuteczne” w tym samym czasie – jedno z nich jest zawsze zasadą ogólną, drugie zaś wyjątkiem²⁶.

24 Rada Budżetowa została powołana w 2009 r. na mocy ustawy, ale dopiero Ustawa zasadnicza Węgier nadała jej rangę organu.

25 P. Norton, *Government defeats in the House of Commons. Myth and reality* (w:) *Ministerial Responsibility*, Clarendon Press, Oxford 1998, s. 40.

26 L. Csink, B. Schanda, *The Constitutional Court* (w:) L. Csink, B. Schanda, A. Zs. Varga (eds.), *The Basic Law of Hungary...*, s. 162.

Taka zmiana w podejściu ma fundamentalny wpływ na rolę Trybunału Konstytucyjnego i relacji pomiędzy nim a innymi sądami. Ustawa zasadnicza wprowadziła klarowną hierarchię pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a zwykłymi sądami w interpretacji treści praw podstawowych. Jeżeli w gestii TK leży ocena poszcze-

choć w art. 37 ust. 4 Ustawy zasadniczej zawarte jest stwierdzenie, iż owo ograniczenie ustaje, gdy zadłużenie państwa spadnie poniżej 50% PKB, to – patrząc na obecny stan gospodarki – trzeba zauważyć, że wydaje się to mało prawdopodobne w najbliższej przyszłości²⁸.

Ustawa zasadnicza wprowadziła klarowną hierarchię pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a zwykłymi sądami w interpretacji treści praw podstawowych.

gólnych decyzji sądów – nie mogą one inaczej interpretować przepisów. Mechanizm taki zdaje się zwiększać jednolitość interpretacji praw podstawowych.

Z drugiej jednak strony zmniejszyły się kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w zakresie analizy i oceny abstrakcyjnych norm prawnych, a wskutek tego podstawową misją TK ma być raczej ochrona określonych praw w praktyce, niżli analizowanie poszczególnych projektów prawodawstwa pod kątem ich konstytucyjności.

Poważne zastrzeżenie w stosunku do Ustawy zasadniczej wiąże się z faktem, iż zachowała ona – w omawianej kwestii – tekst Konstytucji w wersji poprawionej z 2010 r., ograniczając przy tym przeanalizowanie regulacji dotyczących finansów. Zgodnie z poprawką konstytucyjną z 2010 r. TK może analizować i uchylać regulacje dotyczące budżetu państwowego i podatków jedynie w sytuacji, gdy naruszają one prawo do życia i ludzką godność, dotyczące ochrony danych osobowych, wolności sumienia i wyznania oraz praw dotyczących się obywatelstwa. Na gruncie teoretycznym regulacja taka jest kontrowersyjna. Po pierwsze narusza formalną konstytucyjność, gdyż bez kontroli sądowej nie można mieć pewności, że konstytucyjne rozwiązania dotyczące spraw finansowych się utrzymają. Po wtóre zaś – niejasne jest, w jaki sposób w Konstytucji wskazano cztery prawa podstawowe mające być podstawą owej kontroli²⁷.

²⁷ L. Csink, B. Schanda, *The Constitutional Court...*, s. 161.

W 2010 r. wprowadzono kolejną zmianę w strukturze TK, zgodnie z którą przewodniczący Trybunału miał być od tej pory wybierany przez parlament, podczas gdy wcześniej był wybierany przez sędziów TK²⁹. Choć Komisja Wenecka stwierdziła, że wybór przewodniczącego przez gremium polityczne jest powszechnie akceptowanym zjawiskiem, jest to jednak krok wstecz – w kierunku zmniejszenia niezależności Trybunału³⁰. Poprawka wydłużyła jednocześnie kadencję z dziewięciu do dwunastu lat, zniósła jednak możliwość reelekcji sędziów, co przyczyniło się do wzmocnienia ich niezależności³¹.

Rzecznik Praw Podstawowych

Konstytucja określała rzeczników jako niezależne organy parlamentarnej kontroli. Ze względu na cha-

²⁸ Przed recesją dług państwowy bliski był 50% PKB (ok. 55%), jednakże w kolejnych latach osiągnął on poziom 70–80% PKB.

²⁹ Były prezydent Republiki, prof. Ferenc Madl uważał zmiany modyfikujące rolę TK za panaceum na nierównowagę władz: F. Madl, *Hungary, on a new path*, „Hungarian Review” 2011, vol. II, nr 3.

³⁰ Opinia 621/2011 Komisji Weneckiej, CLD-AD(2011)016, poz. 94. Należy jednak dodać, że już w okresie obowiązywania nowego rozwiązania parlament na stanowisko przewodniczącego ponownie delegował Pétera Pacholaya, który uprzednio wybrany był przez sędziów.

³¹ A. Jakab, *The Republic of Hungary (w:) Constitutions of the Countries of the World*, wyd. 2, OUP, Oxford 2008.

rakter tej instytucji znajduje się ona poza domeną władzy wykonawczej. Rzecznicy mają za zadanie nie tyle oferować środki zaradcze na anomalie dotyczące się przestrzegania praw człowieka, ile raczej „analizować” i „inicjować”, analizować owe anomalie, z którymi się stykają, oraz inicjować konkretne lub ogólne działania zmierzające ku – pozwalające dochodzić – sprawiedliwości.

Do 1 stycznia 2012 r. w systemie prawnym istniały organy czterech rzeczników: rzecznika praw podstawowych, rzecznika praw mniejszości, rzecznika do spraw przyszłych pokoleń (zajmującego się ochroną środowiska) oraz rzecznika do spraw ochrony danych i wolności informacji. Instytucje dwóch ostatnich posiadały dwojaką naturę: z jednej strony były to urzędy quasi-ombudsmanów, z drugiej zaś były organami władzy i dysponowały bezpośrednimi środkami administracyjnymi, pozwalającymi chronić prawa we właściwym dla danego urzędu obszarze.

Ustawa zasadnicza nie wprowadzała zmian do roli instytucji rzecznika. Zmieniła jednak strukturę samej instytucji. Zniosła urząd Komisarza do spraw Ochrony Danych Osobowych i Bezpieczeństwa Informacji, pozostawiając zadanie ochrony danych osobowych oraz prawa do dostępu do informacji publicznych niezależnemu organowi.

Instytucje pozostałych trzech rzeczników połączono zaś w jeden urząd. Zgodnie z art. 30 ust. 3 Ustawy zasadniczej Rzecznik Praw Podstawowych ma dwóch zastępców, którzy „zajmują się obroną interesów przyszłych pokoleń oraz praw narodowości żyjących na Węgrzech”.

Co ciekawe, Ustawa zasadnicza określa także zakres uprawnień zastępców – formalnie niezależnych od Rzecznika Praw Podstawowych. W konsekwencji istnieje jednak administracyjna podległość pomiędzy Rzecznikiem a zastępcami, przy czym zastępcy mają także swoje obowiązki, a ich umocowanie prawne jest takie samo – też są bowiem wybierani przez Zgromadzenie Krajowe kwalifikowaną większością głosów.

Ustawy organiczne

Ustawa zasadnicza wprowadziła do systemu prawnego nowy element – ustawy organiczne. Artykuł T stanowi: „Ustawa organiczna to akt Zgromadzenia Krajowego, do którego uchwalenia lub zmiany wyma-

gana jest większość 2/3 głosów deputowanych uczestniczących w głosowaniu”. Jednakże, w porównaniu do poprzedniego systemu, samo wprowadzenie ustaw organicznych jest większą zmianą niż ich instytucja – Konstytucja bowiem także wskazywała na kwestie, których uchwalenie wymagało większości 2/3 głosów deputowanych obecnych w głosowaniu³².

Ustawa zasadnicza zawiera ponad pięćdziesiąt odniesień do ustaw organicznych, co jest zbliżone do liczby odniesień (w Konstytucji) do spraw podlegających uchwaleniu przez kwalifikowaną większość. Istotną różnicą jest jednak fakt, iż Konstytucja wymagała kwalifikowanej większości w odniesieniu do spraw odnoszących się głównie do praw człowieka, podczas gdy Ustawa zasadnicza odnosi się głównie do kwestii organizacji ustroju państwowego – powierzając porządek gospodarczy ustawom organicznym.

Komisja Wenecka skrytykowała instytucję ustaw organicznych, stwierdzając, że ryzykiem dla demokracji³³ jest powierzenie kontroli nad zbyt wieloma kwestiami parlamentarnej większości. W rzeczy samej – duża liczba ustaw podlegających uchwaleniu przez kwalifikowaną większość może sprawić, że władze nie będą mogły rozwiązać prostych problemów dnia codziennego przy zwykłej większości. Z drugiej jednak strony wymóg kwalifikowanej większości może doprowadzić do ustabilizowania społeczno-ekonomicznych fundamentów państwa. Wydaje nam się, że wymóg kwalifikowanej większości przy uchwalaniu ustaw nie jest sam w sobie zagrożeniem dla demokracji, zwłaszcza w krajach, które nie posiadają zbyt długich tradycji demokratycznych. Jednocześnie jednak towarzyszy nam przeświadczenie, że blokowanie ustaw o charakterze politycznym – poprzez wymóg kwalifikowanej większości potrzebnej do ich uchwalenia – mieć będzie negatywne skutki dla przyszłych rządów i ustawodawstwa.

Podsumowanie

Konstytucja nie jest tym samym, czym prawny zapis jej tekstu. Rolą konstytucji jest nie tylko stanowienie podstawowych zasad ustroju i zatwierdzanie praw

32 L. Csink, *Sources of Law* (w:) L. Csink, B. Schanda, A.Zs. Varga (eds.), *The Basic Law of Hungary...*, s. 60.

33 Opinia 621/2011 Komisji Weneckiej, CDL-AD(2011)016, poz. 24.

człowieka. W pewnym sensie musi ona być elastycznym i otwartym dokumentem, dającym się dostosowywać do zmieniających się okoliczności. Taka konstytucja winna być najwyższym prawem, zdolnym uzupełniać wszelkie braki poprzez instytucyjne gwarancje.

Nie istnieje konstytucja, która byłaby oderwana od czasu i miejsca, w którym obowiązuje. Na nową węgierską Ustawę zasadniczą wpływ wywarły warunki polityczne, w których powstawała. Zdominuje ona w pewnym sensie parlament. Rząd i inne instytucje ustrojowe stosują i stosować ją będą w sposób, w jaki Trybunał Konstytucyjny formułować będzie swe orzecznictwo. Jeżeli organy władzy państwowej pozostaną przy konstytucyjnej kulturze ostatnich dwudzie-

stu lat, Ustawa zasadnicza będzie miała szansę stać się dokumentem skutecznie wspierającym ochronę i rozwój demokracji, praw człowieka i dobra społecznego. Z drugiej jednak strony: jeśli Ustawa zasadnicza będzie wykorzystywana jako narzędzie do osiągnięcia określonych politycznych celów – nie stanie się ona długotrwałym elementem porządku prawnego.

Przypuszczamy, że rzeczywiste skutki wprowadzenia na Węgrzech Ustawy zasadniczej będzie można oceniać dopiero za jakiś czas. Wówczas jednak – poza tekstem aktu – kultura konstytucyjna oraz kierunek interpretacji także odgrywać będą dużą rolę.

Przełożył *Jakub Siudyka*