



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

5.3.2013

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ 4

относно състоянието на основните права: стандарти и практики в Унгария
(в съответствие с резолюцията на ЕП от 16 февруари 2012 г.) —
Принципите на демокрацията и на правовата държава

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

Докладчик: Rui Tavares
Anthea McIntyre - Marie-Christine Vergiat (съавтори)

1. Въведение

След проведените избори през 2010 г. управляващото мнозинство спечели две трети от местата в парламента. С това квалифицирано мнозинство управляващото мнозинство и правителството успяха бързо да инициират законодателна дейност за промяна на унгарската конституционна и институционална рамка.

Цялостното въздействие на този процес на реформи, който засяга широк набор от въпроси, включително функционирането на съдебната система, защитата на семейството, изборите за Парламент, свободата на изразяване, поражда безпокойство по отношение на неговата съвместимост с принципите на демокрацията и на правовата държава, залежали в европейското законодателство.

Демокрацията и правовата държава, които са залежали в член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и са посочени в преамбюла на ДЕС, както и в преамбюла на Хартата на основните права на Европейския съюз, изискват ясно разделение на правомощията между независимите органи. Основните характеристики на тези два принципа включват: i) съблюдаване на законността, включващо прозрачен, отговорен и демократичен процес по прилагане на закона; ii) правна сигурност; iii) устойчива система на представителна демокрация, основаваща се на свободни избори и зачитане на правата на опозицията; iv) ефективен контрол на съответствието на законодателството с конституцията; v) ефективно, прозрачно, ориентирано към широко участие и отговорно правителство и администрация; vi) независима и безпристрастна съдебна система; vii) независими медии; viii) спазване на основните права¹.

2. Процесът на приемане на новия конституционен ред на Унгария

На 18 април 2011 г. унгарският парламент прие нова Конституция, представляваща основния закон на Унгария, която влезе в сила на 1 януари 2012 г.

Приемането на новата Конституция бе първата стъпка от един задълбочен процес на реформи, който доведе до установяването на нова конституционна и институционална рамка. Всъщност след приемането на новата Конституция влезе в сила широк набор от основни закони, който измени в значителна степен почти всички институции и правителствени органи (парламент, конституционен съд, съдебна система, прокуратура, орган за защита на данните, местни органи, национална банка и семейно право).

Процесът, който доведе до приемането на новата Конституция на Унгария, е първият елемент, който привлича критика. Проектът на нова Конституция бе изготвен от избрани представители на FIDESZ/KDNP (управляваща коалиция) и бе представен пред унгарския парламент на 14 март 2011 г. въз основа на законопроект, внесен от отделни депутати. Новата конституция бе приета от унгарския парламент на 18 април 2011 г. с

¹ За подробен анализ на значенията, определени за понятието за правова държава на международно, европейско и национално равнище вж. Доклада за правовата държава, приет от Венецианската комисия на 25—26 март 2011 г. CDL-AD(2011)003rev.

гласовете на управляващата коалиция¹.

Докато внасяното от правителството законодателство изисква задълбочена процедура на консултации със съответните заинтересовани лица, законопроектът, внесен от отделни депутати, може да премине през „по-ускорена“ процедура. По-специално правилата, определени в Закон СXXXI от 2010 г. относно участието на гражданското общество в изготвянето на законодателство и в Указ 24/2011 (VIII. 9.) на министъра на публичната администрация и правосъдието относно предварителната и последващата оценка на въздействието, не се прилагат при предлагането на законодателство под формата на законопроект, внесен от отделни депутати. Тази процедура позволи на управляващата коалиция да изготви и приеме новата Конституция в кратък срок (един месец: проектът бе внесен на 14 март 2011 г. и бе приет на 18 април 2011 г.). Второто изменение на Конституцията също бе прието въз основа на законопроект, внесен от отделни депутати².

От основните закони следните бяха приети въз основа на законопроект, внесен от отделни депутати: — Закон ССIII от 2011 г. относно избора на членове на Парламента; — Закон ССXI от 2011 г. относно защитата на семействата; — Закон ССVI от 2011 г. относно свободата на убежденията и религията и статута на църквите; — Закон ССII от 2011 г. относно герба и националния флаг, както и относно държавните отличия на Унгария; — Закон ХХХVI от 2012 г. относно Парламента — проект на основен закон за изборната процедура³.

Моментът и равнището на политически дебат и на обществена консултация⁴ за новата Конституция, както и за основните закони, бяха критикувани⁵. През последните две

¹ Вж. Работен документ № 2 относно състоянието на основните права: стандарти и практики в Унгария (в съответствие с Резолюцията на ЕП от 16 февруари 2012 г.) — Основни принципи и основни права и становището относно новата Конституция на Унгария, прието от Венецианската комисия на 17—18 юни 2011 г. CDL-AD(2011)016.

² На 18 септември 2012 г. предложение за второ изменение (Т/8404) на основния закон бе внесено в Парламента под формата на законопроект на отделни депутати. Той касае изискването за регистрация за упражняване на правото на гласуване по време на парламентарни избори. То бе прието от Парламента на 29 октомври 2012 г. и бе публикувано на 9 ноември.

³ Т/8405.

⁴ Управляващите партии организираха национална консултация по 12 въпроса през февруари—март 2011 г. Вж. <http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=158885>.

⁵ Вж. становищата по три правни въпроса, възникнали в процеса на изготвяне на новата Конституция на Унгария и относно новата Конституция на Унгария, приета от Венецианската комисия съответно на 25—26 март 2011 г. и на 17—18 юни 2011 г. (CDL-AD(2011)001, CDL-AD(2011)016). В своето Становище 663/2012 относно Закон CLXII от 2011 г. относно правния статут и възнаграждението на съдиите в Унгария и относно Закон CLXI от 2011 г. относно организацията и управлението на съдилищата в Унгария Венецианската комисия отбелязва, че „основни закони са били приети по прибързан начин, който не е включвал адекватна консултация с опозицията и с гражданското общество. Приемането на голям обем закони за много кратко време би могло да обясни защо някои въпроси в

седмици на 2011 г. Парламентът прие няколко основни закона (като например законите за свободата на убежденията и религията¹ и за Националната банка на Унгария²) и прие преходните разпоредби относно основния закон.

Както се отбелязва в становището на Венецианската комисия относно новата Конституция на Унгария „[...]“, изразява съжаление, че процесът на изготвяне на Конституцията, включително подготвянето на проекта и окончателното приемане на новата конституция, е съпътстван от липса на прозрачност, недостатъчен диалог между мнозинството и опозицията, липса на достатъчно възможности за адекватен обществен дебат и изключително ограниченото време³. Както Венецианската комисия допълнително подчерта : „[...] приемането на новата Конституция през април 2011 г. изглежда е [...] само началото на по-дълъг процес на изграждане на всеобхватен и последователен нов конституционен ред. Това означава, че е необходимо приемането или изменението на редица закони, нови институционални правила и други свързани мерки. За да постигнат пълен успех, тези процеси следва да се основават на възможно най-широк консенсус в рамките на унгарското общество“⁴.

основните закони, разглеждани в настоящото становище, не отговарят на европейските стандарти“.

параграф 9. CDL-AD(2012)001.

¹ Закон CCVI от 2011 г. относно свободата на убежденията и на религията, и относно статута на църквите, внесен като законопроект на отделни депутати на 21 декември 2011 г. и влязъл в сила на 31 декември 2011 г.

² Закон CCVIII от 2011 г. за Националната банка на Унгария, внесен от правителството на 13 декември 2011 г. и влязъл в сила на 31 декември 2011 г.

³ Вж. параграф 144 от Становището относно новата Конституция на Унгария, прието от Венецианската комисия на 17—18 юни 2011 г. CDL-AD(2011)016.

⁴ Вж. параграф 21 от Становището относно новата Конституция на Унгария, прието от Венецианската комисия на 17—18 юни 2011 г. CDL-AD(2011)016. В същото становище Венецианската комисия отбелязва също така, че: „Особена характеристика на новата конституция на Унгария е, че макар да се основава на гореспоменатите принципи, тази конституция съдържа редица конкретни варианти на европейски гаранции, които частично могат да бъдат открити в някои европейски конституции.. По-голямата част от тях са свързани с националните традиции и идентичност. Те се считат за важен фактор в правото на Европейския съюз (член 6 от ДЕС) и са приети съгласно Европейската конвенция за защита на правата на човека. В тази връзка Венецианската комисия счита, че някои от тези специални гаранции могат да се възприемат като част от националната конституционна автономност, докато други следва да бъдат анализирани в контекста на европейските принципи, най-вече във връзка със съдебната практика на Европейския съд по правата на човека [...]. В някои случаи тази задача може да бъде по-трудна поради понякога неясните взаимовръзки между различните разпоредби, както и поради факта, че конституционният текст често препраща към основни (органични) закони за дефинициите на подробните правила, приложими към определени въпроси (включително основните права, институционалната уредба, структурните правила за функционирането на съдебната власт и др.)“ параграф 19-20.

Новата унгарска Конституция изисква от правителството (а не от отделни членове) да предават на Парламента законопроектите, необходими за прилагането на основния закон¹.

3. Преходните разпоредби на основния закон

Преходните разпоредби на основния закон бяха приети от Парламента на 30 декември 2011 г.². Те бяха публикувани в „Държавен вестник на Унгария“ на следващия ден и влязоха в сила на 1 януари 2012 г., в същия ден като новата конституция. Редица сериозни критики бяха отправени срещу преходните разпоредби, които посочваха, че те възпрепятстват прилагането на принципа за правовата държава³.

Статутът на преходните разпоредби и тяхното място в националния правен ред не беше ясно (наскоро бе извършено изменение на основния закон). В тази връзка заключителните разпоредби на преходните разпоредби определят преходните разпоредби като част от основния закон (член 31, параграф 2)⁴. С цел разясняване на правния статут на преходните разпоредби Правителството внесе на 17 април 2012 г. предложението за първото изменение на основния закон⁵. То бе прието от Парламента на 4 юни 2012 г. и бе публикувано на 18 юни. Текстът на първото изменение на конституцията добавя следната точка към заключителните разпоредби на основния закон: „Преходните разпоредби, свързани с този основен закон [...], са част от основния закон.“⁶ Преходните разпоредби включват редица непреходни членове, насочени към постоянно допълнение или изменение на новата Конституция .

На 14 март 2012 г. унгарския комисар по основните права (омбудсман) поиска от Конституционния съд да провери дали преходните разпоредби съответстват на изискванията на правовата държава, определени в основния закон⁷. След конституционния контрол на 28 декември 2012 г. Конституционният съд обяви в свое Решение № 45/2012, че унгарският парламент е превишил своите законодателни

¹ Точка 4 от заключителните разпоредби: "4. Правителството е длъжно да предоставя на Парламента всички законопроекти, необходими за прилагането на основния закон“.

² Т/5005 също бе внесена под формата на законопроект на отделни депутати на 20 ноември 2011 г.

³ Вж. критиките, отправени от унгарската академична общност в Amicus Brief за Венецианската комисия относно преходните разпоредби на основния закон и основните основни закони, Bánkuti, M et. al. (февруари 2012 г.).

⁴ Превод на английски език на преходните разпоредби към основния закон на Унгария е на разположение на уебсайта на Венецианската комисия (CDL-REF(2012)018). [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-REF\(2012\)018-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-REF(2012)018-e.pdf)

⁵ Т/6817, предложение, направено от г-н György Matolcsy, министър на националната икономика.

⁶ Неофициален превод.

⁷ <http://www.ajbh.hu/allam/eng/index.htm>

правомощия при прилагането на следните преходни разпоредби въз основа главно на това, че те нямат преходен характер¹ : Преамбюл, членове 1—4 (разпоредби относно бившата комунистическа партия), член 11, параграфи 3—4 (разпоредби относно правомощията на председателя на Националната съдебна служба (НСС) и на главния прокурор да определят съд, различен от съда с обща компетенция, в интерес на решаването на дадено дело в разумни срокове), членове 12, 13 (разпоредби относно общата пенсионна възраст за съдии и прокурори), член 18 (разпоредби относно назначаването на председател на Бюджетния съвет), член 21 (правомощията на Парламента да установява признатите църкви и да определя критериите за признаване на допълнителни признати църкви), член 22 (разпоредби относно значението на конституционна жалба), член 23, параграфи 1 и 3—5 (разпоредби относно избора на местни органи и относно избирателната регистрация), член 27 (ограничаване на съдебния контрол), член 28, параграф 3 (относно процедурата за установяване на неизпълнение от страна на местни органи), член 29 (относно възможността за налагане на обща вноска за покриване на глоби), член 31, параграф 2 (разпоредба, която обявява, че преходните разпоредби съставляват част от основния закон), член 32 (за определяне на 25 април за „ден на основния закон“). Поради това Конституционният съд на Унгария анулира гореспоменатите преходни разпоредби.

Както бе уточнено допълнително от Конституционния съд, докато точка 3 от заключителните разпоредби на основния закон оправомощава унгарския парламент да приема преходни разпоредби, свързани с основния закон, за да осигури прехода от старата разпоредба към новата, над две трети от разпоредбите нямат преходен характер, тъй като съдържат постоянни и общи разпоредби.

4. Институционализацията на изискването за мнозинство от две трети

Основните закони изискват подкрепата на квалифицирано мнозинство от две трети от членовете на Парламента, за да е възможно тяхното приемане и изменение. Новата Конституция на Унгария посочва 26 области, които да се определят чрез основни закони, които включват съдебната система (член 25, параграф 7), семейна политика (член L), правата на националностите (член XXIX), основните правила за общо данъчно облагане и пенсионната система (член 40)².

Списъкът на областите на политиката, които изискват квалифицирано мнозинство, е изключително важен аспект на демокрацията. Докато използването на основни закони е подходящо за определяне на основните принципи, например на националната институционална рамка, то не е толкова подходящо при области на политиката, които по принцип се регулират чрез обикновени закони, като например семейно

¹ <http://mkab.hu/sajto/news/certain-parts-of-the-transitional-provisions-of-the-fundamental-law-held-contrary-to-the-fundamental-law>

² Третото изменение на основния закон (21 декември 2012 г.) изменя член П): ограниченията и условията за придобиването на земеделска земя и гори, и правилата за регулиране на интегрираната организация на земеделското производство се определят с основен закон.

законодателство, социална и данъчна политика¹.

В тази връзка Венецианската комисия изтъкна, че „твърде широкото използване на основни закони е проблематично както по отношение на Конституцията, така и на обикновените закони. [...] Функционалността на демократичната система се корени в нейната постоянна способност за промяна. Колкото повече политически въпроси се прехвърлят отвъд правомощията на обикновеното мнозинство, толкова по-малко значение ще имат бъдещите избори, а мнозинството от две трети ще има повече възможности да обезпечи политическите си предпочитания и правния ред на страната. Изборите [...] биха изгубили смисъла си, ако законодателното тяло не може да променя важни аспекти от законодателството, което би следвало да се гласува с обикновено мнозинство“².

Освен това редица основни закони, приети до момента, постановяват не само основни принципи, но също и много конкретни и технически правила, като например много подробна разпоредба за всеки аспект от организацията и управлението на съдилищата, и относно правния статут и възнаграждението на съдиите,³ и дори точните граници на избирателните райони⁴. Тази практика крие риск от ограничаване на въздействието на новия законодател след изборите. Едно бъдещо ново правителство, което разчита единствено на обикновено мнозинство, няма да е в състояние да изменя политиките, определени в основни закони от настоящото правителство, дори ако то получи ясен мандат от избирателите да го стори.

5. Взаимен контрол и уравнивяване на правомощията

Както бе посочено по-горе, демокрацията и правовата държава изискват разделение на властите въз основа на система за взаимен контрол и уравнивяване на правомощията. Свободата на медиите също е основен елемент на демокрацията и на една правилно функционираща система за взаимен контрол и уравнивяване на правомощията⁵. Новата Конституция на Унгария въведе следните институционални промени, които потенциално биха могли да отслабят функционирането на тази система:

5.1. Ограничена конституционна юрисдикция

¹ Вж. параграф 27 от Становището относно новата Конституция на Унгария, прието от Венецианската комисия на 17—18 юни 2011 г. CDL-AD(2011)016.

² Вж. параграф 24 от Становището относно новата Конституция на Унгария, прието от Венецианската комисия на 17—18 юни 2011 г. CDL-AD(2011)016.

³ Вж. параграф 19 от Становище 663/2012 относно Закон CLXII от 2011 г. относно правния статут и възнаграждението на съдиите в Унгария и Закон CLXI от 2011 г. относно организацията и управлението на съдилищата в Унгария, прието от Венецианската комисия на 16—17 март 2012 г. CDL-AD(2012)001.

⁴ Закон ССIII от 2011 г. относно избора на членове на Парламента на Унгария.

⁵ Въпросът за свободата на медиите е разгледан в Работен документ № 3.

Член 37, параграф 4 от новата Конституция ограничава правото за контрол на конституционособразността на Законите за държавния бюджет и неговото прилагане за изрично посочените области („*нарушаването на правото на живот и човешко достойнство, правото на защита на личните данни, свобода на мисълта, съвестта и религията и на правата, свързани с унгарското гражданство[...]*“), което изключва контрола на конституционособразността в случай на нарушения на други основни права.

В това отношение Венецианската комисия припомни, че „достатъчно широката сфера на компетентност е изключително важна, за да гарантира, че Съдът може да контролира конституционособразността на най-важните принципи и системи в обществото, включително всички основни права, гарантирани от Конституцията. Поради това ограничаването на компетентността на Съда до такава степен, че той да може да разглежда определени държавни законодателни актове единствено във връзка с ограничена част от Конституцията, противоречи на очевидната цел на конституционната власт на Унгарския парламент „да увеличи защитата на основните права в Унгария“¹.

Освен това съгласно член 27² от преходните разпоредби това ограничение остава в сила за закони, които са били обнародвани, когато съотношението държавния дълг към brutния вътрешен продукт е превишавало 50 %. В тази връзка Венецианската комисия отправи следните критики: „Конституцията налага специфични критерии за управлението на държавния бюджет, както и строги ограничения по отношение на държавния дълг. Въпреки това, вместо да предостави на Конституционния съд пълен контрол над конституционособразността на бюджетното и данъчното законодателство, тя определя специални правомощия за намеса в тази сфера на новия Бюджетен съвет. В съответствие с „правомощията за налагане на вето“ на Бюджетния съвет, гореспоменатото ограничаване на правомощията на Конституционния съд, което се отнася и за бюджетното, данъчното и друго финансово законодателство, е обвързано с условието държавният дълг да не надвиши 50 % от БВП“³.

Независимостта на Конституционния съд и на неговите членове следва да бъде ясно определена в Конституцията⁴, като следва да се вземе под внимание това дали общите

¹ Вж. параграф 99 от Становището относно новата Конституция на Унгария, прието от Венецианската комисия на 17—18 юни 2011 г. CDL-AD(2011)016

² Разпоредба, анулирана от Конституционния съд на Унгария на 28 декември 2012 г. (Решение № 45/2012).

³ Вж. параграф 98 от Становището относно новата Конституция на Унгария, прието от Венецианската комисия на 17—18 юни 2011 г. CDL-AD(2011)016.

⁴ Член 24, параграф 1 от основния закон на Унгария постановява, че „Конституционният съд е върховният орган за защита на основния закон“. без да се прави никаква препратка към независимостта на Конституционния съд. След това той включва списък на компетентностите, а последният параграф се

разпоредби на основния закон относно правовата държава и разделянето на властите (членове Б и В) представляват достатъчни конституционни гаранции за независимостта на Конституционния съд¹.

5.2. Ограничаване на парламентарни правомощия

Освен това се въвежда ограничаване на парламентарните правомощия в областта на бюджетните въпроси, тъй като новосъздаденият извънпарламентарен Бюджетен съвет в редица случаи разполага с „правомощие за налагане на вето“ над държавния бюджет.² Приемането на бюджета обикновено е основна компетентност и изключителна привилегия на Парламента и позволява прилагането на политическата програма. Както Венецианската комисия припомни, обвързването на решенията с друг орган с ограничена демократична легитимност може да се отрази негативно на демократичната легитимност на бюджетните решения.³

Освен това струва си да се припомнят критиките, отправени от Венецианската комисия, според които изключително ограниченото време за създаването на новата конституционна рамка е ограничило възможността за истински дебат с опозиционните сили в Парламента⁴. Тази практика може да отслаби правилното функциониране на една система на представителна демокрация, която се основава на зачитане на правата на опозицията.

5.3. Независимост на съдебната система: оставащи недостатъци

позовава на основен закон за „подробните правила за компетентността, организацията и функционирането на Конституционния съд“.

¹ В своите забележки относно проектостановището на Венецианската комисия относно Закон CL1 от 2011 г. относно Конституционния съд на Унгария унгарското правителство е направило следния коментар: „Независимостта на Конституционния съд като орган е принцип, който не се съдържа изрично в основния закон, но той произтича от общите принципи на основния закон, по-специално от принципа за правовата държава и разделението на властите [Основен закон, член Б, параграф 1 и член В, параграф 1]“. CDL(2012)045.

² Член 44, параграф 3 от основния закон: „Приемането на Закона за държавния бюджет е обект на предварително съгласие на Бюджетния съвет, за да се спазят изискванията, определени в член 36, параграфи 4—5.“ Член 36, параграфи 4—5 гласят, както следва: „4) Парламентът не може да приема Закон за държавния бюджет, който позволява държавният дълг да превишава половината от brutния вътрешен продукт. 5) Докато държавният дълг превишава половината от brutния вътрешен продукт, Парламентът може единствено да приеме Закон за държавния бюджет, който съдържа намаление на държавния дълг, пропорционално на brutния вътрешен продукт.“

³ Вж. параграф 129 от Становището относно новата Конституция на Унгария, прието от Венецианската комисия на 17—18 юни 2011 г., CDL-AD(2011)016.

⁴ Вж. параграф 144 от Становището относно новата Конституция на Унгария, прието от Венецианската комисия на 17—18 юни 2011 г. CDL-AD(2011)016.

Съдебната система бе обект на цялостна реформа, определена в два основни закона¹, чиято първа версия явно компрометира независимостта на съдебната система². Независимост означава, че върху съдебната система не се оказва външен натиск и намеса от други части на правителството, по-специално от изпълнителната власт. Това изискване е неделима част от основния демократичен принцип за разделението на властите.

Горепосочените основни закони бяха изменени на 2 юли 2012 г. от Парламента на Унгария³. Измененията вземат под внимание повечето от препоръките на Венецианската комисия, по-специално чрез намаляване на правомощията на Националната съдебна служба (НСС) и прехвърлянето на някои от тези правомощия на Националния съдебен съвет и чрез засилване на отчетността на председателя на НСС.

Въпреки това продължават да съществуват три основни въпроса по отношение на независимостта на съдебната система.

Първо, ключови предпазни механизми за независимостта на съдиите, като например несменяемост, гарантиран мандат, структурата и състава на управляващите органи, не са регулирани в Конституцията, а — заедно с подробните правила относно организацията и управлението на съдебната система — са изложени в основни закони. По отношение на степента на регулиране Венецианската комисия установи, че „конституционните гаранции, принципи и структури по отношение на съдебната система са недостатъчно развити“⁴.

Второ, по отношение на прехвърлянето на дела предишните правила даваха възможност на председателя на НСС да разпредели дадено дело на друг съд вместо председателстващия съд, за да се гарантира „постановяване на съдебно решение по възложените дела в рамките на разумен срок“. Приетите наскоро изменения ограничават това правомощие, като понастоящем председателят на НСС трябва да вземе под внимание принципите, определени от НСС, при прехвърлянето на дела и трябва да представи обосновка за всяко решение. Измененията обаче нито определят

¹ Закон CLXI от 2011 г. относно организацията и управлението на съдилищата в Унгария и Закон CLXII от 2011 г. относно правния статут и възнаграждението на съдиите в Унгария.

² Вж. Работен документ 1 относно състоянието на основните права: стандарти и практики в Унгария (съгласно резолюцията на ЕП от 16 февруари 2012 г.) — независимост на съдебната система.

³ Съгласно заключението на Венецианската комисия в нейното становище относно основните закони за съдебната система, които бяха изменени след приемането на Становище CDL-AD(2012)001 относно Унгария: „Измененията от 2 юли 2012 г. разглеждат повечето забележки, направени в Становище CDL-AD(2012)001 на Венецианската комисия от 16—17 март 2012 г. относно Закон CLXI от 2011 г. относно организацията и управлението на съдилищата в Унгария и Закон CLXII от 2011 г. относно правния статут и възнаграждението на съдиите в Унгария“ (параграф 83 CDL-AD(2012)020).

⁴ Вж. параграф 82 от Становището относно основните закони за съдебната система, изменени след приемането на Становище CDL-AD(2012)001 относно Унгария, прието от Венецианската комисия на 12—13 октомври 2012 г. CDL-AD(2012)020.

критерии за избора на дела, които да бъдат прехвърлени, нито дава на Националния съдебен съвет мандат да приема критерии за избор¹, които се изискват от правото на справедлив съдебен процес и на законен съдия².

Трето, решението на Съда на Европейския съюз, прието на 6 ноември 2012 г.³, което обявява, че намаляването на пенсионната възраст за унгарските съдии от 70 на 62 години представлява необоснована дискриминация на основата на възраст, трябва да бъде своевременно и правилно приложено.

В тази връзка си струва да се припомни, че прилагането на решение № 33/2012 на унгарския конституционен съд за анулиране на същата разпоредба, доведе до правна несигурност. Венецианската комисия докладва, че: „Председателят на НСС е приканил засегнатите съдии да обжалват пред трудовоправните съдилища, за да се отмени тяхното освобождаване. Няколко съдии вече са спечелили своите дела пред трудовоправните съдилища, но тези решения са били обжалвани от председателя на НСС, тъй като тя не приема техните аргументи. Най-важното е, че дори окончателните решения на трудовоправните съдилища няма да доведат до възстановяването на работа на засегнатите съдии на техните предишни позиции, а те ще преминат през нов процес на назначаване и могат да бъдат разпределени в други съдилища, различни от онези, към които са принадлежали преди освобождаването им“⁴.

В правния спор е намесен и Съдът в Страсбург, тъй като на 20 юни 2012 г. са подадени два иска от две групи унгарски съдии, които очакват решението да постанови, че унгарското законодателство, което намалява пенсионната възраст на съдиите, нарушава

¹ В това отношение коментарите на Унгария относно проектостановището на Венецианската комисия относно изменените основни закони за съдебната система (CDL(2012)072) гласят следното: „Националният съдебен съвет не получава законен мандат да доразвива, в допълнение към принципите за определяне на съда, който има подсъдност по отношение на конкретното дело, принципите за уреждане на избора на дела, които „да бъдат прехвърлени“, тъй като само председателят на съда, инициирал назначаването, може да реши дали дадено дело „да бъде прехвърлено“, като се вземат под внимание конкретните характеристики на делото, както и работното натоварване и възможностите на персонала на дадения съд“.

² Правото на справедлив съдебен процес и на законен съдия е залегнало в член 47, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз, съгласно който „Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон“. [...] На европейско равнище правото на справедлив съдебен процес и на законен съдия се гарантира от член 6 от Европейската конвенция за правата на човека. В своето Становище № 683/2012 относно основните закони за съдебната система, които бяха изменени след приемането на Становище CDL-AD(2012)001 относно Унгария, Венецианската комисия прави заключение, че „Венецианската комисия изразява силно неодобрение за системата за прехвърляне на дела, тъй като тя не съответства на принципа за законен съдия, който е основен компонент на правовата държава“ (параграф 74, CDL-AD(2012)020).

³ Дело C-286/12, Комисията/ Унгария.

⁴ Вж. параграф 76 от Становище № 683/2012 на Венецианската комисия.

Европейската конвенция за правата на човека¹.

С цел да изпълни решенията както на унгарския конституционен съд (№ 33/2012), така и на Съда на Европейския съюз (дело С-286/12), унгарското правителство внесе на 21 декември 2012 г. законопроект № Т/9598 относно законодателните изменения относно горната възрастова граница, която да се прилага при определени съдебни правоотношения².

Законопроектът все още не е обсъждан от унгарския парламент.

По отношение на пенсионната възраст на съдиите законопроектът определя горната възрастова граница и възрастовата граница за пенсия за старост на 65 години, като тя ще се прилага в края на преходен период от 10 години. По-конкретно законопроектът въвежда постепенно намаляване на горната възрастова граница до 31 декември 2022 г., когато общата възраст за пенсия за старост и горната възрастова граница ще се изравнят — 65 години.

Що се отнася до възстановяването на работа на незаконно освободените съдии, законопроектът определя следното решение за спазване на Решение № 33/2012 на Конституционния съд: Освободеният съдия трябва да подаде заявление за възстановяване на работа до председателя на НСС, който ще гарантира, че неизплатените възнаграждения и останалите хонорари са възстановени на съдията. След това съдията ще продължи да бъде нает в „помещенията“, където той или тя е работил/а преди освобождаването.

Горният текст не уточнява дали съдията ще бъде възстановен на работа на абсолютно същата позиция (със същите задължения и отговорности), които имал преди освобождаването.

Законопроектът изрично изключва възможността даден съдия да бъде възстановен на ръководна съдебна длъжност. Въпреки това едно съвсем скорошно предложение за изменение на Законопроект № Т/9598 относно законодателните изменения, свързани с горната възрастова граница, която да се прилага при определени съдебни правоотношения³, заличава правните разпоредби, които възпрепятстват възстановяването на работа в съда или в прокуратурата.

Ако съдията не поиска да бъде възстановен на работа, председателят на НСС ще трябва да разпoredи изплащането на еднаква за всички сума като обезщетение, съответстваща на възнаграждението за 12 месеца на съдията.

5.4. Отстраняване на висши държавни служители от длъжност преди изтичане на мандата им

¹ 45434/12 J.B. и 110 други, 45438/12 Almásy и 45 други.

² <http://www.parlament.hu/irom39/09598/09598.pdf>

³ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=9598

Друг въпрос, свързан с взаимния контрол и уравнивяването на правомощията, е отстраняването и заменянето на ръководителите на определени институции преди края на официалния им мандат.

Като следствие от преобразуването на Върховния съд в „Курията“, председателят на Върховния съд също бе отстранен от длъжност, считано от 1 януари 2012 г., независимо че бе избран от Парламента през 2009 г. за срок от шест години¹. Гаранцията за сигурност на срока на заеманата длъжност е ключов елемент от независимостта на съдебната система.

Новият закон за свободата на информацията², приет през юли 2011 г., премахна институцията на комисаря за защита на данните и свобода на информацията и я замени с новосъздадената Национална агенция за защита на данните. Бившият комисар, който заемаше поста от септември 2008 г., бе отстранен от длъжност, считано от 1 януари 2012 г. (две години и половина преди изтичането на редовния му шестгодишен мандат).

Независимостта на надзорните органи по защита на данните е залегнала в член 16 от Договора за функционирането на Европейския съюз и в член 8 от Хартата за основните права. Комисията започна производство за установяване на неизпълнение на задължения³ срещу Унгария с довода, че мандатът трябва да бъде с разумна продължителност и че е задължително, след като дадена държава членка е определила продължителността на мандата, тази продължителност да се спазва. В своите основания за обжалване Комисията се позовава на Директива 95/46/ЕО, която постановява, че един или няколко публични органи на държавите членки, които следва да действат напълно независимо при изпълнението на поверените им задължения, отговарят за наблюдението на прилагането на националните разпоредби за транспониране на тази директива. Според Комисията: „преждевременното прекратяване на мандата на надзорния орган за защита на данните нарушава независимостта на този орган, която се изисква съгласно директивата“⁴.

6. Избирателна реформа

Демокрацията в държавите — членки на ЕС, и следователно в самия ЕС налага националните избирателни закони да съответстват на определен набор от основни

¹ Член 11, параграф 2 от преходните разпоредби към основния закон гласи, както следва: „Мандатите на председателя на Върховния съд и на председателя и членовете на Националния съдебен съвет се прекратяват с влизането в сила на основния закон“.

² Закон СХП от 2011 г. относно информационното самоопределяне и свободата на информацията.

³ Европейска комисия/ Унгария, Дело С-288/12. Комисията поиска от Съда на ЕС да обяви, че Унгария не е изпълнила задълженията си съгласно Директива 95/46/ЕО за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни, доколкото е прекратила преждевременно мандата на комисаря за защита на данните..

⁴ Европейска комисия/ Унгария, дело С-288/12, Официален вестник на Европейския съюз, 28 юли 2012 г., С 227/15.

стандарти. Повечето от тези принципи произтичат главно от конституционни принципи, приложими към изборителното законодателство, и по-специално от член 21 от [Всеобщата декларация за правата на човека](#) от 1948 г. и от член 3 от Допълнителния протокол към Европейската конвенция за правата на човека. Всички държави — членки на ЕС, включително Унгария, са ангажирани с Кодекса на практиката по изборителни въпроси, определен от Съвета на Европа¹.

Задълбочената институционална и конституционна реформа в Унгария включва също така нов изборителен закон, а именно Закон ССШ от 2011 г. за изборите за членове на Парламента на Унгария² и нов Закон за изборителната процедура.

Закон ССШ от 2011 г. за изборите за членове на Парламента на Унгария — приет на 23 декември 2011 г. и влязъл в сила на 1 януари 2012 г.³ — въведе следните промени: — значително намаление на местата в Парламента (от 386 на 199); — изменена формула за разпределение на местата (смесена пропорционално-мажоритарна изборителна система с увеличена тежест на мажоритарната част); — въвеждане на избори на един тур вместо системата на два тура, използвана преди това за разпределяне на места в мажоритарната част на изборителната система; — намаляване на броя на изборителните райони и добавянето на приложение, което определя всеки район с пълни подробности; — разширяване на правото на глас по отношение унгарските граждани, живеещи в чужбина, но само за пропорционалната част от изборите; — конкретни правила за представяването на национални малцинства в Парламента.

Законопроект за изборителната процедура бе внесен на 18 септември 2012 г. под формата⁴ на законопроект, внесен от отделни членове на партиите Fidesz и KDNP. Той имаше за цел да замени настоящата автоматична регистрация на всички граждани с местожителство в Унгария като гласоподаватели със система за доброволна регистрация, като условие за упражняване на индивидуалното право на глас.

В същия ден, в който бе внесен законопроектът за изборителната процедура, в Парламента бе внесено предложение за изменение на преходните разпоредби на основния закон — които след първото изменение на Конституцията съставляват неделима част от основния закон — също под формата на законопроект, внесен от отделни депутати⁵. То бе прието от Парламента на 29 октомври 2012 г. и бе публикувано на 9 ноември. Второто изменение на Конституцията установи изискването

¹ Обобщение на приложимите стандарти е направено в Кодекса на добри практики по изборителни въпроси, изготвен от Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) през 2002 г. CDL(2002)023rev.

² Официален превод е предоставен от Венецианската комисия. Вж. CDL-REF(2012)003.

³ Вж. съвместно становище на Венецианската комисия и ОССЕ/СДИПЧ . CDL-AD(2012)012

⁴ T/8405.

⁵ T/8404.

за регистрация на гласоподавателите в основния закон¹.

Законопроектът за избирателната процедура бе подписан от председателя на Парламента на 1 декември 2012 г. Той се прилага както за национални избори (парламентарни, местни и национални малцинства), така и за изборите за Европейски парламент.

Законът все още не е обнародван, тъй като на 6 декември 2012 г. Президентът на републиката го изпрати до Конституционния съд за конституционен контрол в съответствие с член 6, параграф 4 от основния закон².

В своята петиция Президентът на Република Унгария поиска от съда да обяви за противоконституционни редица разпоредби на закона относно избирателната процедура, уреждащи условията за регистрация на гласоподаватели и политическата реклама по време на кампанията (членове 88, 92, 151, 152, параграф 5, 154, параграф 1, 353, параграф 4). Предложението на президента се основава на членове Б (демократия и правова държава), I (първи член в главата „свобода и отговорност“), IX (свобода на изразяване и свобода на печата), XV (равенство и право на недискриминация), XXIII (право на гласуване) от основния закон, на член 23, параграф 3 от преходните разпоредби към него, както и на член 3 от 1-вия допълнителен протокол към ЕКПЧ³ и на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека.

По-конкретно оспорваните разпоредби са следните:

— член 88, параграфи 1—2 въвеждат два различни начина за регистрация за гласоподаватели, пребиваващи в Унгария, и за гласоподаватели, пребиваващи в чужбина. Гласоподавателите, пребиваващи в Унгария, могат да се регистрират лично или чрез „гражданския портал“, т.е. чрез електронни средства, които позволяват

¹ Към член 23 от преходните разпоредби на основния закон бяха добавени следните параграфи 3—5: „3) За да се прилагат правата, определени в член XXIII от основния закон, всички гласоподаватели съгласно параграфи 1—3 и 7 от член XXIII от основния закон се вписват по тяхно собствено искане в регистър; правото на гласуване може да се упражни след вписването в регистъра. Регистрацията може да бъде изисквана от: а) гласоподаватели, пребиваващи в Унгария: лично или чрез електронни средства, които позволяват установяване на самоличността на лицето, което подава заявлението, б) от гласоподаватели, които не пребивават в Унгария: чрез писмо или чрез електронни средства, които позволяват установяване на самоличността на лицето, което подава заявлението. 4) Вписването в регистъра може да бъде заявено до петнадесетия ден преди изборите или референдума. 5) Регистърът се изготвя отново в съответствие с параграфи 3 и 4 всеки път преди общи избори за членове на Парламента, с изключение на изборите, които произтичат или от саморазпускане на Парламента или от неговото разпускане“.

² „Ако Президентът на Републиката счита, че даден закон или някоя от неговите разпоредби противоречи на основния закон [...], той изпраща закона до Конституционния съд за проверка на неговото съответствие с основния закон.“

³ Член 3 от първия допълнителен протокол към ЕКПЧ: „Високодоговарящите страни се задължават да провеждат свободни избори през разумни интервали от време, с тайно гласуване и при условия, осигуряващи свободното изразяване на мнението на народа при избиране на законодателно тяло“.

установяване на самоличността на лицето, което подава заявлението. Заявлението трябва да е адресирано до компетентния местен орган, където гласоподавателят пребивава. Гласоподавателите, които не пребивават в Унгария, могат да се регистрират чрез писмо или чрез „гражданския портал“. Според предложението на президента задължението за подаване на заявление до компетентния местен орган е по-строго условие от предвиденото в преходните разпоредби и може да наруши принципа на пропорционалност.

— член 92 постановява, че гласоподаватели, които пребивават в Унгария, но които не разполагат с адрес, попадат в обхвата на разпоредбите за гласоподавателите, пребиваващи в чужбина. Според предложението на президента тази разпоредба е дискриминативна.

— членове 151 и 152, параграф 5 са свързани с изборната кампания. Политическата реклама по време на кампанията ще бъде разрешена само за обществени доставчици на медийни услуги и само до 48 часа преди гласуването. Няма да е разрешена политическа реклама в кината. Според предложението това правило противоречи на свободата на изразяване и на свободата на печата.

— член 154, параграф 1 забранява публикуването на резултите от проучвания на общественото мнение, свързани с изборите, през последните 6 дни от кампанията. Според предложението тази разпоредба противоречи на свободата на изразяване и на свободата на печата.

— член 353, параграф 4 съдържа техническа разпоредба относно приложимостта на новата процедура, която изглежда противоречи на член 23 от преходните разпоредби.

След петицията на Президента на Република Унгария на 4 януари 2013 г. Конституционният съд финализира своята конституционна проверка (Решение № 1/2013)¹.

По отношение на изискването за регистрация Съдът обяви, че в случай на граждани, пребиваващи в Унгария, задължителната регистрация ограничава необосновано правото на гласуване, което противоречи на основния закон. За разлика от това Съдът допусна, че регистрацията е обоснована в определени случаи, тъй като тя улеснява упражняването на правото на гласуване на определени групи гласоподаватели. Тези групи включват унгарските гласоподаватели без местожителство в Унгария; онези членове на националното малцинство, живеещи в Унгария, които желаят да гласуват в списък за национално малцинство; и онези, които се нуждаят от помощ, за да участват в изборите. Освен това съдът добави, че би било непропорционално ограничаване на правото на гласуване, ако онези гласоподаватели, чието право да гласуват без предварителна регистрация не може да се гарантира, биха могли да се регистрират единствено по техния постоянен адрес на местоживеене, а не по тяхното обичайно място на пребиваване.

¹ <http://mkab.hu/sajto/news/certain-provisions-of-the-act-on-election-procedure-held-contrary-to-the-fundamental-law>

Конституционният съд също така сметна за дискриминативно изключването на възможността за персонална регистрация на гласоподаватели, които живеят в Унгария без адрес.

Що се отнася до правилата за изборната кампания, Съдът обяви, че разпоредбите, които разрешават публикуването на политическа реклама само в обществените медии по време на изборната кампания и правилата за забрана на публикуването на проучвания на общественото мнение през последните шест дни преди изборите ограничават непропорционално свободата на изразяване и свободата на печата и поради това противоречат на основния закон.

Поради това Съдът обяви, че следните разпоредби от Закона за изборната процедура, приет на 26 ноември 2012 г., са противоконституционни: член 82, параграф 2, член 88, параграф 1, член 92, член 106, член 151, член 152, параграф 5, член 154, параграф 1, член 353, параграф 4.

7. Неотдавнашно предложение за четвърто изменение на Конституцията

На 8 февруари 2013 г. коалицията FIDESZ/KDNP внесе предложение за четвърто изменение на Конституцията под формата на законопроект, внесен от отделни депутати¹, което е подписано от почти всички членове на коалицията.

Предложението за четвъртото изменение на Конституцията интегрира втекста на основния закон всички преходни разпоредби — с изключение на разпоредбата, изискваща регистрация на гласоподавателите, която бе анулирана от Конституционния съд на Унгария на 28 декември 2012 г. поради процедурни основания (Решение № 45/2012). Тези разпоредби включват, например: разпоредбите за бившата комунистическа партия, включително неприлагането на статут на ограничаване на сериозните престъпления, извършени от комунистическата диктатура (член 3 от предложението, който добавя нов член Ф към частта за „Основните принципи“ на основния закон — предишен преамбюл и членове 1—4 от преходните разпоредби); правомощията на Парламента да изготвя списъка на официално признатите църкви (член 4 от предложението — предишен член 21, параграф 1 от преходните разпоредби); правомощията на Парламента да определя подробни правила за правата на националностите, живеещи в Унгария, и изискванията за признаване като националност (член 9 от предложението — предишен член 21, параграф 2 от преходните разпоредби); правомощията на председателя на Националната съдебна служба да определя съдилища, различни от компетентния общ съд за гледане на дела (член 14 от предложението — предишен член 11, параграфи 3—4 от преходните разпоредби); удължаването на ограничението за съдебен контрол на бюджетните и финансовите закони за неограничен период от време (член 17, параграф 1 от предложението) и др.

Освен това предложението за четвърто изменение на Конституцията съдържа поне две клаузи относно Конституционния съд, които будят безпокойство:

¹ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=9929

Съгласно първата разпоредба Конституционният съд може да преразглежда основния закон и всички негови изменения само за съответствие с процедурните изисквания, определени в основния закон по отношение на неговото приемане и обнародване (член 12, параграф 4 от предложението). Тоест Съдът няма да е в състояние да извършва в бъдеще по същество контрол над никое конституционно изменение и поради това основният закон ще бъде отворен за всякакво изменение, независимо от неговото съдържание¹. За да допълни тази разпоредба, член 11 от предложението има за цел да упълномощи Президента на Републиката да изпрати приетия основен закон и всички негови изменения на Конституционния съд за контрол на съответствието (единствено) с процедурните изисквания, определени в основния закон по отношение на неговото приемане.

В допълнение предложението налага кратък времеви срок за подобно преразглеждане, а именно „най-много тридесет дни“ (член 12, параграф 5 от предложението).

Според втората разпоредба решенията на Конституционния съд и свързаните обосновки, приети преди влизането в сила на основния закон, не могат да се вземат под внимание за целите на тълкуването на основния закон (член 19 от предложението). С други думи няма да е възможно да се вземат под внимание 20 години конституционна съдебна практика за целите на тълкуването на основния закон. Проектът не посочва предмета на тази забрана; поради това тя вероятно ще се прилага не само за Конституционния съд, но и за обикновените съдилища. (Няколко конституционни принципа на унгарското право са основани единствено на съдебната практика на Съда. Например освен задълженията съгласно международното право вътрешното правно основание за несъществуването на смъртното наказание е Решение 23/1990 на Конституционния съд.)

Предложението налага допълнителни ограничения върху юрисдикцията на Конституционния съд: — то налага кратък времеви срок („незабавно и не по-късно от тридесет дни“) за контрол на съответствието на всяка правна разпоредба, приложима по конкретно дело, с основния закон по искане на даден съдия (член 12, параграф 1 от предложението).

В допълнение редица основни права са потенциално стеснени от някои разпоредби на предложението за четвъртото изменение на Конституцията, независимо от факта, че Конституционният съд преди това е обявил тези ограничения за противоконституционни :

— свободата на словото не може да се упражнява с цел потъпкване на достойнството на унгарската нация (и на други общности, като например етнически, расови или религиозни малцинства) (вече обявено за противоконституционно с решения 30/1992² и

¹ В действителност съгласно установената съдебна практика Съдът само контролираше конституционни изменения на процедурни основания, но тази практика се основаваше по-скоро на самоограничението на Съда, а не на конституционна забрана.

² http://www.mkab.hu/letoltesek/en_0030_1992.pdf

18/2004¹) (член 5, параграф 2 от предложението);

— студенти, чието обучение е субсидирано в унгарските университети, могат да бъдат задължени от закона да работят в Унгария за определен период от време след завършване на обучението им (член 7 от предложението); изменението постановява, че такова ограничение се урежда единствено от унгарското право (вече е обявено за противоконституционно (поради формални основания) с Решение 32/2012²);

— закон на Парламента или местно постановление може да обяви за незаконен престоя на обществено място като постоянно място за живеене (вече е обявено за противоконституционно с Решение 38/2012³).

На последно място предложението за четвърто изменение предлага включването в Конституцията на различни други разпоредби, като например:

— съществуването на „караул на Парламента“ под ръководството на председателя на камарата,

— правилата за финансово управление на обществените институции за висше образование се определят от правителството, което също така упражнява надзор на тяхното финансово управление.

Предложението за четвъртото изменение на Конституцията се разисква понастоящем в унгарския парламент.

¹ http://www.mkab.hu/letoltesek/en_0018_2004.pdf

² <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/780CA328B83B304BC1257ADA00524DBC?OpenDocument>

³ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1C19F4D0CFDE32FBC1257ADA00524FF1?OpenDocument>