

Dr. László Heka
Sveučilišni docent, Institut za poredbeno pravo -
Pravni fakultet Sveučilišta u Szegedu.

Pregledni znanstveni rad
UDK 342.4(439)

USTAVNOPRAVNI POREDAK MAĐARSKE U SVJETLU USTAVA IZ 2011. GODINE

Sažetak:

Cilj je ovoga rada prikazati novi ustav Mađarske, članice Europske unije u koju doskora ulazi i Hrvatska. Narečeni ustav je na snagu stupio 1. siječnja 2012. godine, a dosad je izazvao brojne polemike u javnosti, kako u Mađarskoj, tako i u samoj EU. Pritom o njemu razglabaju i oni koji su tek iz medija ili iz pojedinih političkih krugova čuli za poneka ustavna rješenja. Imajući u vidu značenje ovoga pravnoga akta donosimo njegovu analizu uz ukazivanje na dosadašnje četiri izmjene i dopune ustava u vremenskom radoblju jedva dužem od jedne godine. Donošenje ustava kao i njegovih izmjena i dopuna u ovome kratkome razdoblju moguće je zahvaljujući dvotrećinskoj većini koju sadašnja Vlada ima u mandatu 2010.-2014., pa može samostalno donositi sve pravne akte. Sukladno tome je prihvaćen i zakon o povlaštenome stjecanju državljanstva Mađara koji žive izvan državnih granica, dakle omogućeno je dvojno državljanstvo. Ustav sadrži jednu od najdužih preambula u Europi, poziva se na kršćanske korijene, na značenje Boga i kršćanstva u očuvanju nacionalne svijesti, ukazuje na tisućljetnu povijest mađarske državnosti od utemeljitelja države svetoga Stjepana do današnjih dana. Spominje i doktrinu o mađarskoj (ugarskoj) Sve-toj kruni, odriče se nacističke i komunističke ostavine, obitelj i pripadnost naciji ističe temeljem društvenoga života. Glede državnoga ustrojstva te sloboda i prava građana ustav je ostao uglavnom kod ranijih rješidbi, uz nove odredbe kojima se pravo na život štiti od začeca, te odredbe kojom se brak definira kao životna zajednica između muškarca i žene. Ustavotvorac je potrebu za donošenjem novoga ustava objasnio činjenicom, kako Mađarska jedina od postkomunističkih (tzv. tranzicijskih) zemalja nije nakon pada komunizma donijela novi ustav, nego je, istina detaljno, izmijenila i dopunila ustav iz 1949. godine. No, kako to nije bio jedinstveni temeljni akt, u završnim se odredbama sadašnjega ustava napominje da je to prvi „jedinstveni ustav Mađarske”. Budući da se ustav dijelom odnosi i na povijesne činjenice, u uvodnome dijelu prikazujemo neke elemente pravne povijesti Ugarske, a potom predstavljamo temelje ustavnoga ustrojstva u svjetlu predmetnoga ustava.

Ključne riječi:

ustav iz 2011. godine, izmjene i dopune iz 2013. godine, Nacionalna vjeroispovijest, predsjednik Republike, Vlada, sudbena vlast, Ustavni sud

1. NASTANAK MAĐARSKE DRŽAVE I DOKTRINA O UGARSKOJ SVETOJ KRUNI

Mađarski narod je nastao ujedinjavanjem sedam plemena, među kojima nije bilo tješnje povezanosti za vrijeme dok su živjeli u Lebediji (Levediji, Lebédia), na području između Dona i Dnjepra koji je u biti bio dijelom Kazarskog Carstva. Utemeljitelj mađarske države je sveti Stjepan, sin velikoga kneza Gejze (Géza, 970.- 997.), koji je zemlju naslijedio 997. godine. Rođen kao Vajk, uzeo je kršćansko ime Stjepan, (István) i postao prvi ugarski kralj te utemeljitelj kršćanske crkve u Ugarskoj, svetac Katoličke crkve. Zajedno s njegovom ženom Gizelom (Gizella), kćeri bavarskoga kneza Henrika, u Mađarsku su došli brojni vitezovi i svećenici koji su kasnije proveli pokršćavanje Mađara. Mladi Stjepan (997.-1038.) je (vjerojatno) na Božić 1000. (neki izvori spominju 1. siječnja 1001.) u Ostrogonu (Esztergom) okrunjen za kralja kao Stjepan I. krunom optočenom draguljima, koju mu je poslao papa Silvestar II. i time ga je priznao za kršćanskoga kralja Mađarske.

Stjepan I. (sveti) dao je pokrstiti Mađare, učvrstio je svoju vlast srušivši naraslu moć plemstva, te je postao vlasnik prostranih posjeda u cijeloj državi. Crkvi je darovao goleme posjede, a usto je ustrojio deset biskupija: ostrogonsku (esztergomi), vespremsku (veszprémi), kalačku (kalocsai), egersku (egri), jursku (győri), pečušku (pécsi), vacku (váci), čanadsku (csanádi), biharsku (bihari) i erdeljsku (erdélyi), kao i nadbiskupije u Ostrogonu i Kaloči. Završio je gradnju benediktinske opatije u Pannonhalmi, utemeljio je samostan za opatice u Veszprému, te je podigao prvostolnice u Ostrogonu (Esztergom) i Stolnom Biogradu (Székesfehérvár), kao i brojne crkve i samostane u cijeloj zemlji.¹ Ugarska je za njegova vladanja postala jaka feudalna država zapadnoga tipa koja se uspješno oduprla pritiscima njemačkih kraljeva i nomadskih naroda s istoka. Dio ovih nomada je asimiliran u Mađare, a stanoviti broj Nijemaca je naseljen u Erdelj i na područje današnje Slovačke (Mađari to područje zovu Gornji krajevi – Felvidék i razlikuju ga od Južnih krajeva iliti Délvidéka, u koji spadaju Bačka, Baranja, Banat, Srijem, Međimurje i Pomurje).² Ustrojio je pedesetak županija, donio zakone kojima je promicao kršćansku vjeru, a usto je iskorišteno poganstvo, pa je zbog odanosti kršćanstvu proglašen svetim. Umro je 15. kolovoza 1038. u Stolnom Biogradu bez muškoga nasljednika, budući da mu je sin, kasniji sveti Emerik (Szent Imre), prerano umro. Na samrti je kralj Ugarsku povjerio pod zaštitu Blažene Djevice Marije, proglašujući je Zaštitnicom Ugarske (*Patrona Hungariae*).

Stjepana I. je naslijedio Petar Orseolo (Orseolo Péter, 1038.-1041. i 1044.-1046.), iza kojega su vladali Andrija I. (I. András, 1047.-1061.), Bela I. (Béla, 1061.-1063.), Salomon (Salamon, 1063.-1074.) te Gejza I. (Géza, 1074.-1077.), čiji zet je bio hrvatski kralj Dmitar Zvonimir.³ Gejza je iz prvoga braka sa suprugom Sofijom (Zsófia) imao dva sina: kasnijega kralja Kolomana (mađarska historiografija ga pamti po imenu Könyves Kálmán) te Alma (Álmos), dok mu je druga supruga Sinodia (mađarski izvori ju bilježe kao Szünadéné), nećakinja bizantskog cara Nikefora Botaneja, rodila kćer Katarinu (Katalin), koja se kasnije udala za jednoga od bizantskih careva i umrla je

1 Marczali, Henrik ured.: *Nagy Képes Világtörténe. Magyarország. A keresztényiség és királyság megalapítása és megszilárdítása*. Budapest. Elektronikus kiadás. <http://mek.oszk.hu/01200/01267/html/05kotet/05r01f09.htm>.

2 Szondi, Ildikó (2007.): *Nemzetiségi demográfiai viszonyok a déli szláv országokban*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, str. 61-65.

3 Ispod glavnog oltara pulske katedrale čuvaju se zemni ostatci ugarskoga kralja Salomona (Salamon) koji je nakon dugotrajne borbe za prijestolje pod nerazjašnjenim okolnostima dospio u Pulu gdje je živio kao pustinjač. Puljani su dugo godina pokazivali njegov glineni krevet i glinenu uljanicu koju je prema predaji, sam izradio. Prilikom proslave tisućgodišnjice doselidbe Mađara (1896.) Pulsko-porečka biskupija je izložila navodno originalni Salomonov nadgrobni spomenik na kojemu se nalazi sljedeći natpis: „HIC REQUIESCIT ILLVSTRISSIMVS SALAMON REX PANNONIE”.

u Bizantu. Gejzu je na ugarskom prijestolju naslijedio mlađi brat Ladislav I., kasniji sveti Ladislav (I. László, Szent László, 1077. - 1095.), kojemu su Hrvati ponudili prijestolje nakon Zvonimirove smrti, te Koloman (1095. - 1116.), koji je u Biogradu na moru 1102. okrunjen za hrvatsko-dalmatinskoga kralja. Od njegova vladanja su ugarski kraljevi ujedno bili i hrvatski vladari te od tada dva naroda i dvije zemlje žive u jednoj državnoj zajednici.

Tijekom svekolikoga trajanja Ugarskoga Kraljevstva, ali i kasnije, sukladno koncepciji ugarske Svete Krune (Szent Korona eszme) državni legitimitet je priznavan onomu narodu čija je kruna, dakle samo i isključivo Ugarskoj (Magyarország), pa je stoga u ugarsko-hrvatskoj državnoj zajednici država (állam) bila Ugarska, a Hrvatska je tek zemlja (ország, Landes). Na tragu ove koncepcije se kasnije udomaćio naziv „zemlje krune svetoga Stjepana”.

Sveta Kruna, iliti Kruna svetoga Stjepana, najvažniji je simbol mađarske državnosti i ustavnosti, koja je tijekom tisućljetne povijesti Ugarske postala glavna poveznica Mađara u zemlji i iseljeništvu, ali i ustavnopravna kategorija koja je u zadnjih stotinjak godina potaknula brojne znanstvene rasprave. S njom u svezi nastala je doktrina o Svetoj kruni (*Szentkorona-tan*), te ideja Svete Krune (*Szentkorona-eszme*). Kruna kao simbol kraljevske vlasti isprva je istovremeno označavala i svekoliku državnu vlast. Profesor József Ruzsoly napominje da od krunidbe svetoga Stjepana na Božić 1000. godine počinje povijest mađarskoga ustava. Tada je naime, Mađarska stupila u red europskih kršćanskih monarhija, a kralj Stjepan je aktom krunidbe stvorio i ustavne institucije.⁴ Profesor Ruzsoly ističe da mađarski kralj državno ustrojstvo nije temeljio na mađarskoj tradiciji (premda je županijski sustav zasnovan na rodovskim svezama i strukture pod zapovjedništvom vojskovođe gyule ugrađene u temelje mađarske države), nego dijelom na frančkom modelu, a dijelom na već postojećim slavenskim osnovama (poglavito glede naziva).⁵ Dok je, dakle, u vrijeme svetoga Stjepana Kruna označavala vlast ujedinjenu u kraljevim rukama, kasnije je, uslijed slabljenja svoje moći, kralj pojedine ovlasti dijelio s privilegiranim članovima društva, te se pojam krune proširio na skupnu državnu vlast kralja i naoružanih velikodostojnika. Tako je naziv Sveta Kruna postao sinonim za stvarnu državnu vlast i njezine nositelje, ali i za teritorij na koji se državna vlast prostirala. Stoga se pod njime, osim Mađarske razumijevalo i područje Hrvatske, Slavonije i Dalmacije. Ideologiju Svete Krune detaljno je razradio Stjepan (István) Werbőczy u Tripartitu, tako što je među nositelje vlasti uvrstio i plemstvo (sukladno nastalom modelu staleškoga predstavništva). Prema njegovu konceptu zajednica (*communitas*) prilikom izbora kralja, uz zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast predaje novomu vladaru i pravo davanja plemstva i donacije posjeda. Werbőczy je držao da je kralja biralo plemstvo, a to plemstvo je pak imenovao kralj. Sukladno tomu mišljenju svi su povlašteni redovi zajedno obnašali državnu vlast, koju je simbolizirala kruna Svetoga Stjepana. Tijekom kasnijega razvitka ove ideologije iskristaliziralo se mišljenje da Sveta Kruna znači jedinstvo između kralja i naroda.⁶ Prema ovoj doktrini narod je izvor svekolike vlasti i svih prava, dakle kralj obnaša vlast zajedno s predstavnicima naroda, ali ne prema vlastitomu pravu, nego prema pravu koje proizlazi iz krune Svetoga Stjepana. Glede etimologije spomenimo kako latinski naziv “*Sacra Regni Hungarici Corona*” bolje izražava bit Svete Krune, do li hrvatski ili mađarski naziv. Naime riječ „svet” (mađarski: „szent”) označava istodobno dva pojma, za koja na latinskom jeziku postoje posebne riječi: Sancta i Sacra. Riječ Sancta (u muškome rodu: *Sanctus*) odnosi se na Boga, Blaženu Djevicu Mariju i kršćanstve svetce, dok se riječ Sacra koristi uglavnom za Bogu posvećene predmete. S tim u svezi je pri-

4 Ruzsoly, József (1997.): *Alkotmány és hagyomány. Újabb jog- és alkotmánytörténeti tanulmányok*. JATEPress. Szeged, str. 267-268.

5 Isto, str. 268.

6 Csizmadia, A. – Kovács, K. – Asztalos, I. (1986.): *Magyar állam- és jogtörténet*, Budapest, str. 107-108.

hvaćeno mišljenje kako se Sveta Kruna nalazi u posebnom odnosu prema Bogu, jer ju je posvetio papa Silvestar II., a sveti Stjepan ju je zavjetovao Majci Božjoj. Napokon spomenimo i da se latinska riječ “*Regni*” odnosi na kraljevstvo (od riječi *Regnum*), a ne na kralja (*rex*), pa dakle, kruna ne pripada kralju, nego državi.⁷

Sam čin krunidbe, koji je kralju davao legitimitet, sastojao se od crkvenoga obreda (pomazanja) i svjetovnoga dijela koji se očitovao u polaganju prisege, a imao je javnopravni karakter i značenje.⁸ Ovo potonje se ogledalo u činjenici da su prisega i krunidbena zavjernica smatrane ugovorom između naroda i kralja, pa stoga u slučaju da kralj prekrši prisegu, narod stječe pravo zatražiti njegovo odstupanje. Naime, kralja je prije krunidbe sabor „izabrao”, ili mu je odredio izborne i krunidbene uvjete, a zatim je vladar prisegnuo i izdavanjem zavjernice potvrdio da će se tih uvjeta pridržavati. Ti su se uvjeti redovno odnosili na poštivanje Zlatne bule, a kasnije Tripartita, Pragmatičke sankcije i svih staleških povlastica, odnosno tritorijalne cjelovitosti ugarsko-hrvatskog kraljevstva itd. Stoga je *diploma inaugurale*, koja se od Vladislava I. izdavala prilikom krunidbe, imala karakter ustava. Profesor Barna Mezey razlikuje one ovlasti, koje kralj ima na temelju svojega nasljednoga prava na prijestolje (na pr. Josip II. koji se nije okrunio za ugarsko-hrvatskoga kralja), od onih koje je dobijao samo na temelju krunidbe.⁹ Napokon spomenimo da je Sveta Kruna kao simbol ustavnosti osiguravala jednaka prava ne samo sljedbenicima različitih vjeroispovijesti, nego i pripadnicima manjina.¹⁰

2. MAĐARSKI USTAV IZ 2011. GODINE

Mađarska do 1949. nije imala pisani ustav, nego povijesni, dakle nepisani (mađarsko-hrvatski ustav) koji nije kodificirani (*chartalis*) ustavni model, nego se temeljio na tradiciji, pravu i pravnim običajima. U ovom sustavu je istodobno zastupljeno više pravnih akata, kao što su *Tripartit Istvána Werbőczyja*, *Pragmatička sankcija*, ili pak zakonski članak o *Austro-ugarskoj*, odnosno *Hrvatsko-ugarskoj nagodbi*, te zakonski članci vezani uz njih. Godine 1949. rođen je pisani socijalistički ustav (Zakon broj XX. iz 1949.), nastao na zasadama ustava SSSR-a iz 1936. godine, koji uvođenjem demokratskih promjena 1989. godine nije stavljen izvan snage, nego je detaljno izmijenjen i dopunjen na način da je jamčio pravnu državu, demokraciju i osiguravao prava manjina. Na temelju izmijenjenoga ustava mađarski parlament je potom usvojio stotinjak zakona. Jedna od ustavnih novina bila je i ustrojavanje Ustavnog suda 1990. godine, koji je tumačio ustav, te je svojim obvezujućim odlukama prisiljavao vladu i parlament na usklađivanje zakonskih akata s načelom vladavine prava. Za razliku od drugih bivših socijalističkih zemalja koje su nove ustave usvojile odmah poslije pada Berlinskoga zida (Poljska tek 1997. godine) ili dočim su stekle neovisnost (Srbija i Crna Gora tek nakon što su se 2006. godine razdvojile iz njihove unije), Mađarska je novi ustav dobila tek 2011. godine. Ustav je u parlamentu usvojen 18. travnja, a proglašen na Uskršni ponedjeljak 25. travnja 2011., te je na snagu stupio 1. siječnja 2012. godine u kalendarski trećoj godini mandata Vlade koja u ciklusu 2010.-2014. u parlamentu ima dvotrećin-

7 Csíhák, György (1999.): *Sacra Regni Hungarici Corona és a magyar közjogi kérdése ma*. Budapest-Zürich, str. 51. Usp. Csíhák, György (2002.): *Gens Hungarorum – a magyar nemzet*. Budapest-Zürich, 2002.

8 Zétényi, Zsolt (2001.): *Magyarország Szent Koronája*. Kairosz Kiadó Budapest, str. 27-28.; Usp. Zétényi, Zsolt (2004.): *Magyarország Szent Koronája*. In.: *A Szent Korona –eszme időszerűsége*. Ured.: Tóth, Zoltán József. Szent István Társulat Budapest, str. 476-520.

9 Mezey, Barna ured. (1995.): *Magyar alkotmánytörténet*, Budapest, str. 88.

10 Kocsis, István (1995.): *A Szent korona tana*, Püski Kiadó, Budapest, str. 125.

sku većinu sabornika. Time je i simbolično prekinut svaki kontinuitet s komunističkom (socijalističkom) prošlošću i starim ustavom za koji većina Mađara drži da im je nametnut izvana, te da se tek sadašnjim ustavom očituje prava volja mađarskoga naroda. Raskid sa starim poretkom naročito se ogleda u preambuli i temeljnim odredbama u kojima se udruge koje su služile komunističkoj ideologiji proglašavaju zločinačkima (članak U izmjena i dopuna iz 2013.). Oporba (napose socijalisti) se protivila ovome ustavu, kritizirala je njegove odredbe, premda je on u biti skoro 80-85% identičan tekstu dotadašnjega ustava iz 1989. godine, posebice u dijelu koji se odnosi na parlamentarnu republiku, na postupak parlamentarnoga izbora predsjednika Republike, premijera, sudaca i pročelnika pravosudnih organa, odnosno državnoga odvjetnika. Promjenu donose odredbe kojima se omogućuje ograničavanje nekih temeljnih prava: primjerice pravo vlasništva može se ograničiti i na temelju društvene odgovornosti i javnoga interesa, a dobijanje socijalnih primanja zavisi od rada za zajednicu. Novost se javlja i u javnopravnoj ulozi mjesnih samouprava (smanjen je opseg njihova vlasništva, te ovlasti u pružanju javnih usluga i u upravi), pa stoga one ne predstavljaju pravu protutežu središnjoj vlasti. Ustav ne regulira pitanja vezana uz članstvo Mađarske u Europskoj uniji, pa tako primjerice ne precizira odnos između prava Europske unije i domaćega prava, niti propisuje kakva prava imaju državljani EU u Mađarskoj. Narečeni ustav je do travnja 2013. već četiri puta izmijenjen, pri čemu je svaka izmjena i dopuna burno popraćena u javnosti i izazvala je žestoke političke parbe, napose glede djelokruga i ovlasti Ustavnog suda, pitanja stipendiranja studenata i obveze stipendanata da stanovito vrijeme odrade u Mađarskoj, ili pak pitanje prava beskućnika da žive na ulici. Temeljni zakon propisuje glavne segmente društveno-političkog i gospodarskog ustrojstva Mađarske. Normativni tekst sastoji se od pet dijelova kako slijedi: Nacionalna vjeroispovijed (preambula), Izvorišne osnove (državno uređenje, teritorijalni ustroj, simboli, praznici i blagdani, europske integracije, Mađari u iseljeništvu i narodnosti u Mađarskoj), Sloboda i odgovornost (temeljna ustavna prava), Država (ustavno uređenje), Poseban pravni sustav (izvanredna stanja). Ustavotvorac među prednostima novoga ustava ističe učvršćivanje pravne države i demokratskih vrijednosti, kao i očuvanje republikanskoga uređenja i tradicije parlamentarizma, zadržavanje onih institucija državnog ustrojstva koje su se pokazale učinkovitima. Napominje da novi temeljni zakon proširuje mogućnosti provjere ustavnosti zakona uvođenjem tzv. prethodne kontrole normi, dok će naknadnom kontrolom pravnih propisa Ustavni sud imati mogućnost općega preispitivanja konkretnih sudskih presuda. Ustav jamči neovisno sudstvo i zaštitu pojedinačnih i kolektivnih prava pripadnika narodnosti (ustav za nacionalne manjine rabi pojam narodnosti) putem jedinstvenoga ureda ombudsmana. Narodnosti su državotvorni čimbenici, a Mađari koji žive izvan državnih granica sastavni su dijelovi mađarskoga naroda. U ustavu se izražava dosljednost Mađarske za poštivanjem zajedničkih ustavnopravnih stečevina i vrijednosti Europske unije, te se potvrđuju temeljna ljudska prava i slobode, ali i obveze. Glavne zajedničke vrijednosti su obitelj, red, dom, rad i zdravlje. Naglašava se posebno značenje zaštite obitelji i ljudskoga života. Štiti se pravo na život od trenutka začeća (članak II.). Člankom V. propisano je da u skladu sa zakonskim odredbama, svatko ima pravo spriječiti nezakoniti napad usmjeren na osobni integritet osobe ili njegovo vlasništvo, odnosno na napad koji ih neposredno ugrožava.

Uz ustav su (ili će biti) doneseni i brojni organski zakoni: o izboru parlamentarnih zastupnika, o lokalnoj samoupravi, o zaštiti obitelji, o državnoj imovini, o odgovornom gospodarenju državom i o odgovornom proračunu. Ustav je dosad četiri puta modificiran. Prijedlog za njegovu izmjenu i dopunu može podnijeti predsjednik Republike, Vlada, parlamentarni odbor, ili sabor-ski zastupnik. Za njegovo prihvaćanje ili za donošenje novoga ustava potrebna je potpora dvo-

trećinske većine zastupnika (članak S Temeljnih odredaba), a donesenu odluku potpisuje predsjednik parlamenta, te ju prosljeđuje predsjedniku Republike koji u roku od pet dana potpisuje novi ustav ili njegove izmjene i dopune te određuje njihovo proglašavanje u državnom službenom glasniku.

Struktura mađarskoga ustava slična je onoj u većine europskih ustava, a čine ju: preambula, osnovne odredbe, slobode i prava čovjeka, ustavni organi, lokalna samouprava i način promjene ustava. Mađarski ustav (doslovno: *temeljni zakon* – Magyarország Alaptörvénye) se već svojim nazivom razlikuje od drugih ustava, ali i od prethodnoga temeljnog zakona iz 1949. koji je imao uobičajeni naziv ustav (*Alkotmány*), ali isto tako i po odredbama koje reguliraju položaj Mađara u iseljeništvu i narodnosti u Mađarskoj, odnosno dijelom i po propisivanju posebnoga pravnoga sustava u slučajevima izvanrednih stanja. Glede ovoga potonjega postoje sličnosti s poljskim ustavom koji također sadrži odredbe o izvanrednim okolnostima. Novi mađarski ustav odstupa od drugih europskih ustava i po načinu numeriranja ustavnih članaka. Naime, u Izvorišnim osnovama su članci označeni slovima od A do T (20 članaka), u Glavi o slobodama i pravima rimskim brojevima od I. do XXXI. a ostatak pak teksta arapskim brojevima od 1. do 54., dok Završne odredbe nisu označene ni brojem, ni slovom. Dakle, temeljni zakon ukupno ima 105 članaka i kraći je od većine europskih ustava koji uglavnom imaju oko 150 članaka, ali svojim opsegom (23 stranice teksta u službenom listu) odgovara ustavima država EU. Radi usporedbe ukazujemo kako austrijski ustav ima 152 članka i 87 stranica teksta, belgijski (iz 1831.) 197 članaka i 35 stranica, ciparski 186 članaka i 51 stranicu, češki 157 članaka i 26 stranica (od toga 44 članka i 9 stranica teksta sadrži Povelja o temeljnim pravima i slobodama koja je sastavni dio ustava), danski samo 89 članaka i 12 stranica, estonski 164 članka (dodatna četiri sadrži Zakon o izmjeni i dopuni ustava iz 2003. godine) i 25 stranica, finski 131 članak i 24 stranice, francuski također samo 89 članaka i 21 stranicu, grčki 120 članaka i 51 stranicu, irski ima 50 članaka (dakle, najmanje od svih ustava EU) na 29 stranica (dakle, nije najkraći ustav), latvijski 116 članaka na 9 stranica teksta, litvanski 154 članka i 27 stranica, luksemburški 120 članaka na 20 stranica, malteški 124 članka na 49 stranica, nizozemski 142 članka (uz 29 članaka ustavnih izmjena i dopuna) i 20 stranica, njemački 146 članaka na 55 stranica, poljski 243 članka na 39 stranice teksta, portugalski 299 članaka na 98 stranica (najduži od svih ustava EU), slovački 156 članaka na 38 stranica, slovenski 174 članka na 23 stranice i španjolski 169 članaka na (s izmjenama i dopunama) 39 stranica, švedski 155 članaka na 25 stranica, talijanski 139 članaka na 27 stranica.¹¹

Člankom R) Temeljnih odredaba propisano je da je ustav je temelj pravnog poretka Mađarske, za svakoga je obvezujući, a njegove odredbe valja tumačiti zajedno s preambulom koja mu je sastavni dio, a koja svojim opsegom i pozivanjem na povijesne događaje i neprekinutu državnost podsjeća na hrvatski ustav. Najviši mađarski pravni akt počinje riječima Bože blagoslovi Mađarsku! (*Isten, áldd meg a magyart!*) kako glasi i prva rečenica nacionalne himne (Himnusz). Zatim slijedi preambula koja nosi naslov Nacionalna vjeroispovijest. Njezina prva alineja, kao i završna rečenica ustava („*Mi, zastupnici saziva parlamenta izabranog 25. travnja 2010. godine, svjesni naše odgovornosti pred Bogom i pred ljudima, koristeći se našim ustavnim ovlastima utvrđujemo prvi jedinstveni ustav Mađarske prema gore navedenome. Neka bude mir, sloboda i sloga.*“) upućuju na Boga i promiču sljedeće vrijednosti: vjeru, vjernost, ljubav, solidarnost. S tim u svezi Balazs Schanda

11 Uz broj članaka prikazujem i broj stranica radi dobijanja predodžbe o obujmu tekstova ustava, budući su u nekim ustavima članci kratki, a u drugima katkad vrlo opširni. Pritom sam se služio prijevodom tih tekstova na mađarskom jeziku prema knjizi: Trócsányi, László–Badó, Attila szerk. (2005.): *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*. Complex Kiadó, Budapest. Broj stranica mađarskoga ustava dajem na temelju teksta objavljenoga u službenom glasniku. Raniji mađarski ustav imao je 78 članaka i 27 stranica prema narečenoj knjizi.

ističe da „citiranje prvoga retka nacionalne himne nije uobičajeni invocatio Dei, da ustav nije nastao u ime Boga kao primjerice švicarski ili irski ustav”, nego je riječ o nacionalnoj poveznici koja je jasna svakome Mađaru i potječe iz vremena koja su prethodila donošenju pisanoga ustava, pa stoga činjenica kako himna vjernicima daje dodatni sadržaj, nikako ne isključuje nevjerujuće od toga da se poistovjete s ovim simbolom nacionalnoga identiteta.¹² Preambule grčkog, irskog, njemačkog i poljskog ustava također sadrže pozivanje na Boga i kršćanstvo.¹³

3. I. NACIONALNA VJEROISPOVIJEST (PREAMBULA)

U Europskoj uniji samo dvije države – Velika Britanija i Švedska – uopće nemaju pisane ustave, dok ostale imaju ustave, ali primjerice njih devet nema preambule, s tim da preambule belgijskoga i grčkoga ustava sadrže tek po jednu rečenicu.

Preambule ustava europskih postkomunističkih zemalja, napose onih koje nisu dugo, ili nisu uopće imale neovisnost i državnost, sklone su opširno ukazivati na povijesne događaje želeći dati legitimitet tvrdnji da nisu izgubile državopravni kontinuitet čak ni unutar višenacionalnih federacija (SSSR, Jugoslavija, Čehoslovačka). Isto tako sve preambule ovih država ukazuju na raskid s komunističkom prošlošću. Sličnost mađarskog i hrvatskoga ustava ogleda se i u tome što najviši hrvatski pravni akt preambuli također daje poseban naziv (Izvorišne osnove), ali i po svojem opsegu. Naime, rijetko kada preambule imaju više od 200 riječi. Tako primjerice preambula ustava SAD-a ima 43 riječi, slovenskog ustava 50, francuskog 63, indijskog 72, bugarskog 84, ruskog 88, švicarskog 101, slovačkog 123, portugalskog 129, češkog 155 riječi. Unutar Europske unije izdvajao se tek ustav Poljske čija preambula ima 320 riječi.¹⁴ Hrvatski ustav s 502 riječi Izvorišnih osnova znatno je nadmašio poljski, a njemu po opsegu konkurira tek mađarski (zanimljivo je kako je preambula ustava iz 1949. imala samo 49 riječi).¹⁵ Po ulasku Hrvatske u EU te će tri zemlje imati najobimnije uvodne dijelove ustava. Također samo s preambulom hrvatskoga ustava može se usporediti detaljno obrazlaganje i ukazivanje na povijesna zbivanja, kao i činjenice da su obje države mijenjale i svoje preambule (Mađarska je to napravila četvrtim izmjenama i dopunama 2013. godine). Počinjući od nastanka države, preko povijesnoga ustava i događaja u drugoj polovici 20. stoljeća sve do demokratskih promjena Nacionalna vjeroispovijest mađarskoga ustava spominje četiri godišnjice i devet bitnih povijesnih trenutaka. Preambula ističe ulogu kršćanstva na očuvanju narodnoga identiteta. U Nacionalnoj vjeroispovijesti se ističe: „*Mi pripadnici mađarskog naroda... odgovorni za svakoga Mađara, izjavljujemo: Ponosni smo što je naš kralj sveti Stjepan prije tisuću godina mađarsku državu postavio na čvrste temelje i našu Domovinu učinio dijelom kršćanske Europe. Ponosni smo na naše pretke koji su se borili za opstanak naše zemlje, za njezinu slobodu i nezavisnost. Ponosni smo na veličanstvena duhovna dostignuća mađarskih ljudi. Ponosni smo što je tijekom stoljeća naš narod branio Europu te svojom nadarenošću i marljivošću obogaćivao zajedničke vrijednosti. Priznajemo ulogu kršćanstva u održavanju nacije. Poštujemo raznolikost vjerskih tradicija naše zemlje. Obećavamo štiti intelektualno i duhovno jedinstvo naše nacije, razdijeljene vihori-*

12 Schanda, Balázs (2013.): Új vallásügyi szabályozás – új kihívások. In: In: 90 éves a szegedi jogászoképzés. Szeged, str. 151- 156. str. 151.

13 Trócsányi, László–Badó, Attila (szerk.): *op. cit.* Preambula grčkog ustava nalazi se na str. 407., irskoga na str. 489., njemačkoga na str. 725. i poljskog ustava na str. 523.

14 Kutlešić, Vladan (2004.): *Ustavi bivših socijalističkih država Evrope. Usporedno pravna studija.* JP Službeni list SCG, Beograd, Fakultet političkih nauka, Beograd, str. 100.

15 Heka, László (2008.): *A szláv államok jogrendszerai.* Szegedi Egyetemi Kiadó-JATEPress, Szeged, str. 115. fusnota br. 19,

ma proteklog stoljeća. Nacionalne manjine koje žive s nama čine sastavni dio mađarske političke zajednice i državotvorni su čimbenici. Obvezujemo se zaštititi i njegovati naše nasljeđe, naš jedinstveni jezik, mađarsku kulturu, jezik i kulturu nacionalnih manjina u Mađarskoj, kao i prirodne te ljudskom rukom stvorene vrijednosti Karpatskog bazena. Smatramo se odgovornima za budućnost naših potomaka...". Obitelj i pripadnost naciji ustavom su propisani kao najbitniji okviri zajedničkog života, a vjernost, vjera i ljubav temeljne su vrijednosti zajedničke nacionalne pripadnosti.

Balazs Schanda primijećuje kako preambula polazišnom točkom smatra nastanak države, a ne doselidbu i naseljavanje, pa je stoga sveti Stjepan jedina osoba koju ustav izriječno spominje. Ukazivanje na kršćanstvo po njemu ne znači drugo do li ono što Nacionalno vjerovanje eksplicitno izriče, naime da je kršćanstvo imalo odlučujuću ulogu u nacionalnoj povijesti, bez nje nema ni mađarske države, ni nacionalne povijesti. No, kršćanstvo nije imalo samo povijesnu ulogu, nego je i dalje bitan čimbenik, ali ustav o tome ne govori ništa.¹⁶

U preambuli se naglašava poštovanje prema postignućima „našega povijesnoga ustava i Svetog Kruni koja utjelovljuje ustavni i državni kontinuitet Mađarske te nacionalno jedinstvo”. Sosljedno tomu povijesni ustav je ostao na snazi i tijekom stranih okupacija, pa stoga Mađarska ne priznaje nikakav pravni učinak onim aktima kojima su okupatori prekidali ustavni život. Poriče se zastara za nečovječna postupanja i kaznena djela počinjena protiv mađarske nacije i njezinih građana tijekom vladavine nacionalsocijalističke i komunističke diktature, te se proglašava ništavnost „komunističkoga ustava iz 1949. godine, jer je on bio temeljem tiranije”. Ističe se kako je revolucija 1956. godine označila početak današnje slobode, a 19. ožujka 1944. izgubljeno državno samoodređenje obnovljeno je 2. svibnja 1990. godine konstituiranjem prvoga slobodno izabranoga narodnoga zastupničkoga tijela. „Toga dana je u Mađarskoj započela nova demokracija i ustavni poredak”.

4. II. TEMELJNE ODREDBE

Drugi dio ustava pod nazivom Temeljne odredbe sukladan je europskim ustavima kako brojem članaka (20), tako i sadržajno. Njime je Mađarska definirana kao neovisna i demokratska pravna država, u kojoj suverenitet pripada narodu kao izvoru javne vlasti, koji istu ostvaruje putem izabраниh zastupnika, a u izuzetnim situacijama i neposredno. Po svom državnom uređenju Mađarska je republika, ali je njezin službeni naziv Mađarska, a ne više Republika Mađarska. Država funkcionira po načelu diobe vlasti. Zabranjena je svaka djelatnost usmjerena na nasilno osvajanje ili obnašanje vlasti, odnosno na njezino isključivo posjedovanje. Pravo i dužnost je svakoga građanina zakonskim se putem oduprijeti takvim nastojanjima. Država je vlasna rabiti prisilu u cilju primjene ustava i pravnih akata. Mađarska skrbi o Mađarima izvan državnih granica, koji pripadaju jedinstvenoj mađarskoj naciji, te je odgovorna za njihovu sudbinu, pomaže opstanku i razvitku njihovih zajednica, podupire njihova nastojanja za očuvanje mađarskoga nacionalnoga identiteta, za ostvarivanje pojedinačnih i kolektivnih prava, uspostavu lokalnih samouprava, uspješan život u zavičaju, te doprinosi njihovoj međusobnoj suradnji i suradnji s matičnom državom Mađarskom. U Mađarskoj je službeni jezik mađarski, koji država štiti zajedno sa znakovnim jezikom koji je dio mađarske kulture. Mađarska štiti svoje državljane koji državljanstvo stječu prirođenjem ili pak naturalizacijom, odnosno na drugi način sukladno odredbama or-

¹⁶ Schanda, Balázs: *op. cit.* str. 152.

ganskog zakona. Nitko ne smije biti lišen mađarskog državljanstva dobivenog rođenjem ili stečenog na zakonit način.

Izvori prava su ustav, organski zakoni (čije usvajanje i promjena iziskuju dvotrećinsku većinu glasova nazočnih parlamentarnih zastupnika), zakoni, vladine uredbe, uredbe predsjednika Vlade, ministara, guvernera Mađarske narodne banke, samostalnih regulatornih tijela, te lokalnih i područnih samouprava, kao i uredbe Vijeća za obranu izdane u vrijeme izvanrednog stanja, te uredba Predsjednika Republike izdana u vrijeme stanja pripravnosti, te općepriznata pravila međunarodnog prava. Drugi izvori međunarodnog prava postaju dijelom mađarskoga pravnoga sustava trenutkom proglašenja zakona (članak Q, T). U svezi s Europskom unijom (članak E) propisuje da Mađarska sudjeluje u ostvarivanju europskoga jedinstva radi slobode, blagostanja i sigurnosti europskih naroda. Kao članica EU prenosi neke ustavne ovlasti na Europsku uniju.¹⁷ Temeljnim odredbama je propisano da je teritorijalno-upravno država podijeljena na županije, gradove i općine, s tim da gradovi (Budimpešta) imaju okruge.

Za razliku od naprijed navedenih odredaba koje su slične onima u ustavima drugih zemalja, mađarski Temeljni zakon regulira i još neka pitanja, posebice štiti brak i obitelj, te promiče rađanje djece. Člankom L) je propisano da je brak dragovoljnom odlukom stvorena životna zajednica muškarca i žene, a obitelj je temelj opstanka nacije. Zaštita obitelji uređuje se organskim zakonom koji je donesen 2011. godine i koji je u 7. § obitelj definirao kao emocionalnu i gospodarsku zajednicu naravnih osoba utemeljenu na braku muškarca i žene, ili pak srodstvo u pravoj liniji, odnosno skrbništvo.¹⁸ Ustav propisuje da se gospodarstvo temelji na radu koji stvara vrijednosti, na poduzetničkoj slobodi, da država osigurava uvjete za pošteno gospodarsko natjecanje, te se suprotstavlja zlorabi dominantnog položaja na tržištu i štiti prava potrošača. Parlament i Vlada skrbe se za ostvarivanje načela uravnoteženoga, preglednoga i održivoga gospodarenja proračunom, koje načelo su pri obavljanju svojih dužnosti dužni poštovati Ustavni sud, sudovi, lokalne samouprave i druga državna tijela (članak M, N).

Trećom izmjenom ustava (članak 1., na snagu je stupio 22. prosinca 2012.) propisano je da prirodni potencijali, posebice obradivo zemljište, šume i zalihe vode, biološka raznovrsnost, autohtone biljne i životinjske vrste, te kulturne vrijednosti čine zajedničko nacionalno nasljeđe nacije, čija je zaštita, održavanje i očuvanje za buduće naraštaje dužnost i obveza države i svakog pojedinca (članak P).¹⁹ Četvrtim izmjenama (članak 3. stupio na snagu 1. travnja 2013.) dodan je opsežni članak U) u kojemu se kaže da je pravna država ustrojena nakon slobodnih izbora 1990. nespojiva s komunističkom diktaturom koja joj je prethodila. „Mađarska socijalistička radnička stranka i njezini pravni prethodnici kao i njima služeće druge političke organizacije ustrojene u znaku komunističke ideologije bile su zločinačke organizacije čije čelnike tereti odgovornost koja ne zastarijeva a odnosi se:

- a) na održavanje i upravljanje tlačiteljskim sustavom, na počinjene protupravnosti i na izdaju domovine;
- b) na ukidanje – uz sovjetsku vojnu pomoć – pokušaja poslijeratne demokratizacije temeljene na višestranačju;

17 S tim u svezi vidi: Rješenje Ustavnog suda Mađarske broj 22/2012. od 11. svibnja 2012. godine.

18 Vidi članak 1-25. Zakona o zaštiti obitelji broj CCXI. (2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről) iz 2011. godine. web-stranica [http://www.complex.hu/kzldat/t1100211.htm/t1100211.htm#kagy1\(23. svibnja 2013.\)](http://www.complex.hu/kzldat/t1100211.htm/t1100211.htm#kagy1(23. svibnja 2013.))

19 Vidi Zakon broj XXX. o mađarskim nacionalnim interesima i hungarikumima (2012. évi XXX. törvény a magyar nemzeti értékek és a hungarikumokról) iz 2012. godine. web-stranica <http://www.complex.hu/kzldat/t1200030.htm/t1200030.htm> (23. svibnja 2013.).

- c) na izgradnju pravnoga poretka baziranoga na isključivom obnašanju vlasti i na nezakonitosti;
- d) na ukidanju gospodarstva utemeljenoga na slobodi vlasništva te na zaduživanje države;
- e) na podvrgavanju mađarskoga gospodarstva, domobranstva, diplomacije i ljudskih potencijala stranim interesima;
- f) na sustavnom uništavanju stečevina europskih civilizacijskih vrijednosti;
- g) na onemogućavanje ili teško ograničavanje građana i pojedinih skupina u ostvarivanju temeljnih ljudskih prava (poglavito putem ubojstva, njihove predaje stranim vlastima, nezakonitim zatvaranjem, odvoženjem na prisilni rad u logore, mučenjem, nečovječnim postupanjem); na nasilno oduzimanje imovine, ograničavanje njihova prava vlasništva; potpuno oduzimanje prava na slobodu, na državno sprječavanje izražavanja političkoga mišljenja i volje; na diskriminaciju ljudi zbog njihova podrijetla, svjetonazora ili političkoga opredjeljenja, na onemogućavanje napredovanja i dokazivanja ljudi sukladno njihovom znanju, radišnosti i sposobnostima; na ustrojavanje i upravljanje tajnom policijom koja je obavljala nezakonito praćenje privatnoga života ljudi i utjecala na njega;
- h) na krvavo gušenje – u suradnji sa sovjetskim okupatorima – revolucije i borbe za slobodu koja je započela 23. listopada 1956., kao i za strahovladu i odmazdu koja je nastupila nakon toga, za dvjestu tisuća Mađara koji su pod prisilom izbjegli iz svoje domovine;
- i) za sva kaznena djela koja su počinili rukovođeni političkim motivima, a koja pravosuđe nije sankcioniralo iz političkih razloga.

Odgovornost za djela svojih prethodnika snose i pravni sljednici Mađarske socijalističke radničke stranke koji su prilikom demokratske tranzicije dobili pravnu legitimaciju.²⁰

U dodatnih deset stavaka ova točka ustava bavi se pitanjima komunističke diktature koje istražuje posebno Nacionalno povjerenstvo. Stavkom 4.) točke i) predviđeno je pravo da se javno objavljuju podatci o komunističkim zločinima i počiniteljima, dok stavak 5) iste točke dopušta da se državne mirovine bivših komunističkih čelnika umanjuju na zakonom utvrđeni način, s time da se odbijeni dio njihove mirovine namijenjuje za očuvanje uspomene na žrtve komunističkih zločina.

5. III. SLOBODA I ODGOVORNOST

U ovome dijelu je mađarski ustav sličan ustavima bivših europskih socijalističkih država, koje dijelom zbog političke prošlosti, a dijelom zbog sve veće uloge i značenja ljudskih prava i sloboda imaju brojnije i detaljnije odredbe od većine starijih europskih ustava. Ova glava ustava u 18 članaka ukazuje na potrebu za donošenjem zakonske regulative u pojedinim pitanjima. Njezin naslov naglasak ne stavlja na prava i slobode, nego na slobode i odgovornost. Bitna je koncepcijska novina stavljanje ove glave odmah iza Temeljnih odredaba, jer je raniji ustav, slijedeći strukturu izvornoga ustava iz 1949. godine, ovo pitanje regulirao tek u XII. glavi, dakle nakon rješidbe pitanja državne strukture. Šest zemalja Europske unije (Češka, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Španjolska) u svojim ustavima ima poseban „opći dio“ prava i sloboda unutar temeljnih odredaba. Barnabas Kiss drži da bi u mađarskom ustavu sadržajno „općem dijelu“ odgovarale odredbe članka I. i II. glave o slobodama i odgovornosti, iza kojih zatim slijedi katalog temeljnih

20 Magyarország Alaptörvénye. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV (29. svibnja 2013.).

prava.²¹ Članak I. propisuje da se moraju poštivati nepovrediva i neotuđiva čovjekova temeljna individualna i kolektivna prava. Njihova zaštita prvorazredna je zadaća države. No, u cilju ostvarenja nekoga drugoga temeljnog prava ili radi zaštite neke od ustavnih vrijednosti, pojedino ljudsko pravo može se ograničiti do mjere koja je neophodno potrebna zbog ostvarivanja cilja koji se želi postići. Ograničavanje temeljnih sloboda bilo je propisano i ranijim ustavom, ali se nije smjelo ograničiti njihov bitan sadržaj. U članku 52. stavak 1. Povelje (Charta) o temeljnim pravima Europske unije iz 2007. godine također je propisana mogućnost ograničavanja temeljnih prava i sloboda uz obvezu poštivanja biti pojedinoga prava i slobode, a iste odredbe sadrže i ustavi država EU. Pored toga 18 država EU u ustavu ima opću formulu o ograničavanju, a devet ustava - po uzoru na njemački ustav - propisuje obvezu poštivanja bitnoga sadržaja narečenih prava i sloboda.

Novina u dosadašnjoj pravnoj i ustavnoj regulativi je odredba da pravo na život pripada svakome čovjeku od trenutka začeca (članak II.).²² Glede inih sloboda i prava koje se odnose na čovjekova naravna svojstva valja istaknuti jamstva koja se odnose na osiguravanje jednakosti i ravnopravnosti svih ljudi bez obzira na bilo koje njihovo osobno svojstvo, odnosno zaštitu čovjekova života i tijela putem zabrane mučenja, nečovječnoga i ponižavajućega postupanja ili kažnjavanja, zabrane držanja u zatočeništvu, trgovanja ljudima, obavljanja liječničkih ili znanstvenih pokusa na čovjeku bez njegova pristanka, kao i zabrane korištenja tuđih ljudskog organa i tijela radi pribavljanja koristi, te zabrane kloniranja ljudskih jedinki.

Sukladno načelu zabrane diskriminacije pred zakonom su svi jednaki bez obzira na rasu, boju kože, spol, invaliditet, jezik, vjeru, političko ili drugo mišljenje, etničko, nacionalno ili društveno podrijetlo, imovinski položaj, rođenje ili drugu okolnost. Žene i muškarci su ravnopravni, svima je osigurano ostvarivanje svih prava pod jednakim uvjetima. Mađarski državljanin ne može biti protjeran iz zemlje, a iz inozemstva se može vratiti u bilo koje vrijeme.

U ustav je unesena i odredba o kazni stvarnoga doživotnoga zatvora, koja sankcija se razlikuje od sankcije doživotnoga zatvora po tome što osuđeniku ne omogućuje da nakon izdržavanja stanovitoga broja godina zatvorske kazne podnese molbu za pomilovanje, nego se ona doista izdržava do kraja života. Presuda kojom se izriče kazna stvarnoga doživotnoga lišavanja slobode može se izreći samo zbog nasilnoga kaznenoga djela počinjenoga s predumišljajem. U Mađarskoj ova sankcija nije novina, nego je postojala i u tzv. Csemegijevu kodeksu (Csemegi Kódex) iz 1878. Ukinuta je KZ-om iz 1961., ali je opet uvedena Zakonom broj 28. iz 1971. te KZ-om iz 1978. godine, odnosno novim KZ-om iz 2012. godine.²³ Prof. Ferenc Nagy napominje kako institut stvarnoga doživotnoga zatvora postoji u engleskom, velškom, talijanskom i francuskom kaznenom zakonodavstvu. Njegova primjena posljedica je svekolike gospodarske, ali i moralne krize društva koja se ogleda i u porastu broja kaznenih djela. U Mađarskoj su 2009. počinjena 394 034 kaznena djela, a 2011. godine 451 371. Pod utjecajem medija, napose komercijalnih televizijskih kuća pod nazivom vijesti prikazuju se tzv. crne kronike čime se javnosti nudi slika koja preuveličava stvaran kriminalitet. To pak s jedne strane povećava strah od kriminaliteta, a s druge pak strane osnažuje potrebu građana za većom javnom sigurnošću makar i po cijenu ograničavanja ljudskih

21 Kiss, Barnabas (2013.): *Megjegyzések Magyarország új Alaptörvényének alapjogi rendelkezéseiről*. In: *90 éves a szegedi jogászképzés*. Szeged, 2013. str. 105-111. str. 106.

22 Vidi: Hámori, Antal: *A magzati élet védelme Magyarország Alaptörvényében* http://www.hrb.hu/2011/mbsz/3_4/HAMO-RI_Antal_A_magzati_élet_vedelme.pdf (31. svibnja 2013.); dr. Hámori, Antal PhD: *A születés előtti emberi élet alkotmányos védelme (alkotmányozás, alkotmánybíráskodás)*. In: *Magyar jog*. 2012. str. 17-27.; Hámori, Antal: *Az emberi élet védelme a katolikus egyház tanítása szerint*. In: *Tavlatok*. 2009. br. 86. str. 20-31. <http://www.tavlatok.hu/86/tavlatok86.htm>.

23 Nagy, Ferenc (2005.): *Az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetéséről*. In: Nagy, F.: *Tanulmányok a Btk. Általános Részének kódifikációjához*. Budapest, str. 175-176. (fusnota br. 4.)

prava i sloboda.²⁴ Narečeni szegedinski profesor drži kako unošenje sankcije stvarnoga doživotnoga zatvora u članak IV. stavak 2. ustava ipak ne znači da ona ne može biti predmetom kontrole Ustavnog suda. Naime članak III. ustava zabranjuje mučenje, nečovječno i ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, a članak II. propisuje nepovredivost ljudskoga dostojanstva i pravo svakoga čovjeka na dostojanstvo što bi po njemu, moglo dovesti do proturječnosti u tumačenju pojedinih ustavnih odredaba. Osim toga, glede ove sankcije može doći do kolizije između nutarnjega mađarskoga prava i pravne prakse utemeljene na odredbama Europske konvencije o ljudskim pravima. Iz tumačenja suda u Strasbourgu prof. Nagy zaključuje da bi se i u slučaju stvarnoga doživotnoga zatvora trebao osigurati mehanizam koji bi de jure i de facto omogućio preispitivanje sudske odluke i predvidio mogućnost puštanja na slobodu. Ukoliko bi se zbog manjka ove mogućnosti utvrdilo da mađarski propisi nisu sukladni narečenoj konvenciji, onda bi ih se po prof. Nagyju moglo smatrati i protuustavnima, napose na temelju članka Q stavak 2. ustava koji propisuje da se u cilju ispunjavanja međunarodnopravnih obveza Mađarske treba osigurati usklađenost međunarodnoga i mađarskoga prava.²⁵

Ustav propisuje da svatko ima pravo na slobodu i na osobnu sigurnost; lišavanje slobode dopušteno je samo na zakonom propisani način, s tim da pritvorena osoba mora biti puštena na slobodu ili izvedena pred sud u najkraćem mogućem vremenu. Privedenu osobu sud je dužan saslušati i rješenjem uz pisano obrazloženje, bez odgode, odlučiti o njezinom puštanju na slobodu ili o uhićenju. U članku V. propisano je da u skladu sa zakonskim odredbama, svatko ima pravo spriječiti nezakoniti napad usmjeren na osobni integritet osobe ili njegovo vlasništvo, odnosno na napad koji ga neposredno ugrožava. Jamči se i pravo na poštivanje privatnoga i obiteljskoga života, doma, međuljudskih odnosa i dobrog glasa, na zaštitu osobnih podataka, te na dostupnost i raspolaganje podatcima od javnoga interesa. Organskim („dvostrukim“) zakonom se ustrojava posebno tijelo za nadzor ostvarivanja prava na zaštitu osobnih podataka i na objavljivanje podataka od javnog interesa.²⁶

Glede osobnih sloboda i prava koja se odnose na čovjekova duhovna svojstva ustav spominje pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjere (članak VII.). To pravo uključuje slobodu izbora ili promjene vjeroispovijedi odnosno opredjeljenja za neki drugi svjetonazor, te slobodu da se za svoju vjeru ili drugi svjetonazor svatko može javno izjasniti ili ne izjasniti, prakticirati ih ili podučavati, bilo putem obreda ili na drugi način, bilo pojedinačno ili zajedno s drugima, javno ili privatno. U odredbama o vjerskim slobodama je u odnosu na ustavni tekst iz 1989. novost da se sada ne govori o razdvajanju države i crkve, nego o njihovu odvojenom funkcioniranju, ističući kako su crkve samostalne, a država surađuje s njima u provođenju zajedničkih ciljeva. U obnašanju javnih zadaća (prosvjeta, zdravstvo, socijalne usluge) država je obvezna surađivati s crkvama što po Balázsu Schandi znači da ustav više ne štiti državu od crkve kao dosad, nego crkvu i vjerske zajednice (ustav rabi naziv: crkvene zajednice) od neovlaštenoga uplitanja javne državne vlasti u njihovo djelovanje.²⁷ Dodaje i kako organski zakon kojim se uređuje položaj crkvenih zajednica, više

24 Nagy, Ferenc (2013) Nagy: Gondolatok az életfogytig tartó szabadságvesztésről In: *Magyar Jog* br. 5. str.265-271. http://ujbtk.hu/dr-nagy-ferenc-gondolatok-az-életfogytig-tarto-szabadsagvesztessel/#_ftn14 (1. lipnja 2013.)

25 Ibid.

26 Vidi: Glavu V. Zakona o središnjem sustavu pružanja vjerodostojnih informacija broj CXII. iz 2011. godine (2011. évi CXXII. törvény a központi hitelinformációs rendszerről), članak 158. stavak 29. http://www.complex.hu/kzldat/t1100122.htm/t1100122_o.htm (25. svibnja 2013.) te Zakon o parlamentu broj XXXVI. iz 2012. godine (2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről) http://jab.complex.hu/doc.php?docid=WKHU-QJ-XML-000000A1200036TV&docdb=jog&action=movepage¶m=000#sora__o (25. svibnja 2013.)

27 Schanda, Balázs: *op. cit.* str. 252.

ne regulira sva pitanja u svezi s vjerskim slobodama, nego samo ona koja se odnose na djelovanje crkve. Premda ustav ne navodi načelo vjerske-svjetonazorske slobode (nije ga bilo ni dosad), ipak je ovo načelo sadržano u preambuli Zakona o slobodi savjesti i vjere, te o pravnome položaju crkava i vjerskih zajednica broj CCVI. iz 2011. godine.²⁸

Člankom 4. stavak 1. četvrtih izmjena i dopuna ustava propisano je da parlament organskim zakonom može priznati crkvom one organizacije koje djelujući samostalno obavljaju pojedine vjerske djelatnosti, a s kojima država surađuje radi ostvarivanja ciljeva države i zajednice. Protiv odredaba organskoga zakona koji regulira postupak priznavanja crkava dopušteno je podnijeti ustavnu žalbu.²⁹

U kategoriji političkih sloboda ustav jamči i pravo na mirno okupljanje, na slobodno udruživanje i osnivanje odnosno djelovanje stranaka (ali one ne smiju izravno obnašati javnu vlast), pravo na udruživanje u sindikate i druge interesne organizacije, pravo na slobodu izražavanja mišljenja, na slobodu tiska, te osigurava uvjete za slobodno informiranje (članak IX.). Člankom 5. stavak 1. četvrtih izmjena i dopuna ustava dopunjena je ova odredba propisujući da se tijekom izborne promidžbe uoči izbora za parlament i za Europski parlament, političke reklame – sukladno odredbama organskoga zakona - mogu objavljivati isključivo putem medija koji obavljaju javnu službu i to besplatno na način koji je jednako dostupan svima. Na taj način se osigurava jednakopravnost političkih čimbenika u javnim medijima bez obzira na njihove financijske mogućnosti. Člankom IX. stavak 4.-5. propisano je da sloboda izražavanja mišljenja ne može biti usmjerena protiv ljudskoga dostojanstva i protiv mađarskoga naroda ili protiv dostojanstva nacionalnih, etničkih, rasnih i vjerskih zajednica. Pripadnici ovih zajednica mogu zatražiti sudsku zaštitu ako im je nečijim izražavanjem mišljenja povrijeđeno dostojanstvo. Organskim zakonom reguliraju se pravila o slobodi medija, tiska i tržišta reklame, te se propisuju odredbe o tijelu koje vodi nadzor nad medijima.

Svaki punoljetni mađarski državljanin ima pravo birati i biti biran na izborima za parlamentarne zastupnike, na izborima za predstavnike jedinica lokalnih samouprava i gradonačelnika, te na izborima za zastupnike Europskog parlamenta. Pravo birati i biti biran na izborima ima svaki punoljetni državljanin Europske unije s boravištem u Mađarskoj, dok useljenici i ponoljetne osobe s izbjegličkim statusom imaju pravo birati na lokalnim izborima. Biračkim pravom ne raspolaže osoba koja je sudskom odlukom izgubila to pravo zbog počinjenja kaznenog djela ili zbog ograničenosti njegovih sposobnosti prosuđivanja. Ne može biti biran državljanin neke druge države članice Europske unije s boravištem u Mađarskoj ako mu je to pravo uskraćeno na temelju zakona, odlukom suda ili vlasti u njegovoj matičnoj državi. Svaki mađarski državljanin ima pravo obnašati javnu službu sukladno svojim sposobnostima, naobrazbi i stručnom znanju. Zakonom se propisuju javne službe koje ne može obnašati član ili dužnosnik političke stranke (članak XXIII.).

Mađarski državljani koji pripadaju nekoj od nacionalnih manjina ravnopravni su građani i državotvorni čimbenici. Zajamčeno im je pravo na slobodno izjašnjavanje nacionalne pripadnosti te na održavanje svoga identiteta putem korištenja materinskoga jezika, individualnoga i kolektivnoga imena i nazivlja, njegovanja vlastite kulture i školovanja na materinskom jeziku. Narodnosti koje žive u Mađarskoj mogu osnivati lokalne i državne samouprave. Detaljna pravila glede prava nacionalnih manjina, kao i pravila za izbor njihovih lokalnih i državnih samouprava određuju se organskim zakonom (članak XXIX.).

28 Zakon o slobodi savjesti i vjere, te o pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica (2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról).. <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?docid=A1100206.TV> (31. svibnja 2013.).

29 http://www.complex.hu/kzldat/t1100122.htm/t1100122_o.htm,

Glede slobode i prava na privatnost, odnosno socijalnih prava, mađarski je ustav uglavnom sukladan drugim europskim konstitucijama. Propisuje da svako dijete ima pravo na zaštitu i skrb, a roditelji su vlasni odabrati način kako će odgajati svoju djecu. Radnici imaju pravo na uvjete rada koji poštuju njihovo zdravlje, sigurnost i dostojanstvo, kao i pravo na dnevni i tjedni odmor, te na plaćeni godišnji odmor. Jamči se socijalna sigurnost svakome državljaninu, kao i pravo na tjelesno i duhovno zdravlje koje se među inim pomaže osiguranjem poljoprivrede bez genetski modificiranih živih bića, jamčenjem dostupnosti zdravih namirnica i vode za piće, organiziranjem sustava zaštite na radu i usluga u zdravstvu, potporom za bavljenje športom i sustavnim tjelovježbom, te osiguranjem zaštite okoliša. Jamči se i pravo na zdravi okoliš, te se nastoji svakome osigurati uvjete za dostojno stanovanje i dostupnost javnih usluga (članak XVI.-XXI.).

Pravo na obrazovanje i kulturu dostupno je svima. Mađarska osigurava slobodu znanstvenog istraživanja i umjetničkog stvaralaštva, osigurava slobodu učenja i podučavanja unutar zakonom određenih okvira. Država štiti znanstvenu i umjetničku slobodu Mađarske akademije znanosti i Mađarske akademije umjetnosti. Visokoškolske ustanove su samostalne glede sadržaja i metoda istraživanja i nastave, a pravila za njihov ustroj i gospodarenje vlastitim sredstvima uređuju se zakonom. Izmjenama i dopunama ustava je u trećem stavku članka X. propisano da Vlada usmjerava i provodi nadzor nad gospodarenjem državnih visokoškolskih ustanova.

Svaki mađarski građanin ima pravo na slobodan izbor poziva i zaposlenja, kao i na poduzetništvo s time da je radeći prema svojim sposobnostima i mogućnostima dužan pridonijeti obogaćivanju zajednice. Svima je osigurano pravo na vlasništvo i na nasljeđivanje (članak XI.-XIII.).

U svezi s pravima i obvezama stranaca vrijedi ukazati na odredbu kojom se propisuje da strani državljanin s boravištem na teritoriju Mađarske iz zemlje može biti protjeran samo na temelju zakonitoga rješenja. Zabranjeno je kolektivno protjerivanje. Nitko ne može biti protjeran ili izručen državi u kojoj mu prijete opasnost da bude osuđen na smrt, izložen mučenju ili podvrgnut nečovječjem postupanju ili kažnjavanju. Mađarska osigurava pravo utočišta nemađarskim državljanima koji su izloženi progonu u svojoj domovini ili u zemlji boravišta zbog svoje etničke i nacionalne pripadnosti, ili pripadnosti nekoj određenoj društvenoj skupini, zbog vjerskoga, odnosno političkoga uvjerenja, ili opravdano strahuju od takvoga progona (članak XIV.-XV.).

Specifičan pristup pokazao je ustavotvorac kod propisivanja obveza i odgovornosti građanina, ističući kako je svatko odgovoran za sebe, te je prema svojim sposobnostima i mogućnostima dužan pridonijeti obavljanju zadaća države i društvene zajednice (članak O). Svatko je dužan pridonijeti razvitku zajednice (u slučaju odgoja djece opseg doprinosa pokrivanju zajedničkih potreba valja odrediti uzimajući u obzir troškove odgoja djece). Članak XIII. stavak 1. određuje da vlasništvo nosi i društvenu odgovornost. Među obvezama izdajamo dužnost roditelja da se skrbe za svoju maloljetnu djecu, koja uključuje i obvezu školovanje njihove djece, kao i dužnost punoljetne djece da se skrbe za svoje roditelje koji su u nuždi. Svaki mađarski državljanin dužan je braniti domovinu (članak XXXI.).

6. IV. ORGANIZACIJA DRŽAVNE VLASTI

A) PARLAMENT

Mađarska je parlamentarna republika u kojoj sukladno načelu trodiobe vlasti parlament kao najviše narodno predstavničko tijelo obnaša zakonodavnu vlast: donosi i mijenja ustav; donosi zakone; usvaja državni proračun i odobrava njegovo izvršavanje; ratificira međunarodne ugovore; bira predsjednika Republike, predsjednika i članove Ustavnog suda, predsjednika Vrhovnog suda (Kúria), predsjednika Zemaljskog sudbenog ureda³⁰, glavnoga državnoga odvjetnika, pučkoga pravobranitelja i njegove zamjenike, te predsjednika Državnoga ureda za reviziju; bira predsjednika Vlade i odlučuje o povjerenju Vladi; raspušta tijelo koje djeluje protivno ustavu; odlučuje o proglašavanju ratnoga stanja i o sklapanju mira; donosi odluke o posebnome pravnome poretku, kao i odluke u vezi sa sudjelovanjem u vojnim operacijama; daje pomilovanja; obavlja druge ovlasti i djelatnosti utvrđene ustavom i zakonima. Prijedlog za donošenje zakona može dati predsjednik Republike, Vlada, parlamentarni odbor ili zastupnik. Podnositelj prijedloga za donošenje zakona, Vlada ili predsjednik parlamenta mogu prije završnoga glasovanja o zakonu poslati isti Ustavnom sudu na ispitivanje ustavnosti. O podnesenom prijedlogu parlament odlučuje nakon provedenoga završnoga glasovanja. Ukoliko je zakonski prijedlog usvojen, predsjednik parlamenta ga bezodvlačno prosljeđuje Ustavnom sudu.

Kada parlament usvoji neki zakon, onda ga predsjednik zakonodavno-predstavničkoga tijela potpisuje u roku od pet dana, te ga dostavlja predsjedniku Republike koji zaprimljeni zakon potpisuje u roku od pet dana, te naređuje njegovo objavljivanje. Ako je parlament zakon poslao Ustavnom sudu radi preispitivanja njegove ustavnosti, onda taj zakon državni poglavar potpisuje tek nakon odluke Ustavnoga suda o usklađenosti osporavanoga zakona s ustavom. Prijedlog za preispitivanje ustavnosti zakona ili nekoga njegovoga članka može zatražiti i predsjednik Republike, kao što jednom može po njemu sporan zakon vratiti parlamentu na ponovno razmatranje uz obrazloženje svojih primjedaba. Ovo pravo može iskoristiti i onda ako je Ustavni sud donio pravorijek o nekom zakonu koji nije ocijenio protuustavnim. Ustavni sud odlučuje o ovom prijedlogu najkasnije u roku od trideset dana. Ukoliko utvrdi da je zakon protivan ustavu, onda će parlament ponovno razmotriti taj zakon i odlučiti o njegovu usvajanju. Ovako donesena odluka i zakon mogu opet biti podvrgnuti ispitivanju ustavnosti, o čemu Ustavni sud mora odlučiti u roku od deset dana. Zakon koji Ustavni sud utvrdi ustavnim predsjednik Republike bez odgode proglašava i naređuje njegovu objavu (članak 6.).

Referendum

Parlament raspisuje državni referendum na inicijativu najmanje dvjesto tisuća birača, a može ga raspisati i na prijedlog predsjednika Republike, Vlade ili sto tisuća birača. Predmet državnog referenduma može biti pitanje iz djelokruga i nadležnosti parlamenta, a ne može se raspisati o pitanju koje se tiče promjene ustava; o državnom proračunu, o provođenju državnog proračuna, o sustavu oporezivanja, o doprinosima, carini, te o sadržaju zakona koji uređuje središnje uvjete lokalnih poreza; o sadržaju zakona o izboru parlamentarnih zastupnika, predstavnika lokalnih

³⁰ Ovlast za izbor predsjednika Zemaljskog sudbenog ureda uvedena je člankom 21. stavak 1. točka i) četvrtih izmjena i dopuna ustava.

samouprava i gradonačelnika, te zastupnika Europskog parlamenta; o obvezama koje proistječu iz međunarodnih ugovora; o kadrovskim pitanjima i pitanjima preustroja koja spadaju u nadležnost parlamenta; o raspuštanju parlamenta i predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave; o proglašavanju ratnog stanja, izvanrednog stanja i stanja nužde, te o proglašavanju i produljenju preventivnog obrambenog stanja; o pitanjima u vezi sa sudjelovanjem u vojnim operacijama; odnosno o davanju pomilovanja. Državni referendum je važeći ukoliko na njemu glasuje više od polovice ukupnoga broja upisanih birača te ako više od polovice birača glasuje za prijedlog na koji se odnosilo referendumsko pitanje (članak 8.).

Izbor i mandat zastupnika

Parlamentarne zastupnike biraju birači na temelju općega i jednakoga biračkoga prava, izravnim i tajnim glasovanjem, na izborima koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača, na način određen organskim zakonom. Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina koji žive u Mađarskoj u radu parlamenta uređuje se organskim zakonom. Zakon o izboru saborskih zastupnika broj CCIII. iz 2011. godine uveo je novine kako u pogledu značajnoga smanjivanja broja zastupnika, tako i glede načina njihova izbora.³¹ Od 1992. se u jednodomni parlament bira(lo) 386 zastupnika na temelju jednoga od najsloženijih europskih izbornih sustava. Sadašnji saziv je 2010. godine izabran na temelju toga staroga tzv. mješovitoga sustava i to 176 zastupnika u izbornim jedinicama u dva kruga izbornoga natjecanja, 146 zastupnika s teritorijalnih (županijskih, glavnogradskih) lista u jednokružnom sustavu i 64 zastupnika s tzv. državnih kompenzacijskih lista, sukladno broju glasova pojedinih stranaka. Pravo glasa je dosad imalo oko osam milijuna Mađara, a na novim izborima 2014. godine bi broj birača zbog povećanoga broja dvojnih državljana mogao biti puno veći, ali će oni birati manji broj zastupnika, točnije njih 199. Člankom 3. Zakona broj CCIII. propisano je da se 106 zastupnika bira u pojedinim izbornim jedinicama, a 93 zastupnika se bira s državne liste koja može biti stranačka lista ili pak lista pojedine narodnosti. Državnu stranačku listu može sastaviti stranka koja ima samostalne kandidate u najmanje 27 izbornih jedinica u barem devet županija i u prijestolnici (članak 8.). Zemaljske samouprave pojedinih narodnosti mogu sastaviti svoju izbornu listu koja mora imati najmanje tri kandidata i potporu barem 1500 birača. Međutim, to pravo se odnosi samo na svaku pojedinu manjinu, dakle dvije ili tri zemaljske samouprave ne mogu sastaviti zajedničku zemaljsku listu (članak 9.). Izbori se provode jednokružno (članak 11.) tako da svaki mađarski državljanin s prebivalištem u Mađarskoj glasuje za jednoga kandidata u izornoj jedinici i za jednu stranačku listu. Pripadnici narodnosti koji su kao takvi registrirani u popisu birača glasaju za pojedinoga kandidata i za narodnosnu listu, a ako nje nema, onda za stranačku listu. Birači koji nemaju prebivalište (boravište) u Mađarskoj glasuju za stranačku listu (članak 12.). Izborni pobjednik je kandidat ili lista koji dobiju najveći broj vrijedećih glasova. Kako bi sudjelovale u raspodjeli parlamentarnih mandata pojedinačne stranačke i narodnosne liste moraju prijeći izborni prag od pet posto, a zajedničke liste dviju stranaka (ili stranke i narodnosti) izborni prag od deset posto, dok koalicije triju i više stranaka moraju dobiti barem 15 posto glasova birača (članak 14.). Narodnostima je ipak omogućeno stjecanje mandata na povlašteni način (članak 16.), kao i pravo na narodnosnoga glasnogovornika svakoj narodnosti koja je sastavila narodnosnu listu, ali nije osvojila mandat. Glasnogovornik je osoba koja je nositelj narodnosne liste i predstavlja narodnost u parlamentu (članak 18.).

31 Zakon o izboru saborskih zakona broj CCIII. iz 2011. godine (2011. évi CCIII. törvény az országygyűlési képviselők választásáról) http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100203.TV (6. lipnja 2013.)

Ustrojstvo mađarskoga parlamenta u sazivu od 2014. godine uređeno je Zakonom o parlamentu broj XXXVI. iz 2012. godine.³²

Opći izbori za parlamentarne zastupnike – osim u slučajevima raspuštanja ili samoraspuštanja zakonodavno-predstavničkoga tijela – održavaju se u četvrtoj godini mandata, u mjesecu travnju ili svibnju. Mandat parlamenta započinje njegovom prvom, konstituirajućom sjednicom, i traje do konstituirajuće sjednice narednoga saziva. Konstituirajuću sjednicu parlamenta – u roku trideset dana nakon izbora – saziva predsjednik Republike. Parlamentarni zastupnici imaju jednaka prava i dužnosti, svoje djelatnosti obnašaju u interesu općeg dobra, te im u tom smislu nitko ne smije naređivati. Uživaju imunitet i imaju pravo na stalnu novčanu naknadu za svoj rad koja jamči njihovu neovisnost. Organskim zakonom uređuju se javne dužnosti koje zastupnik ne može obnašati, te se mogu utvrditi i drugi slučajevi nespojivosti dužnosti.³³ Vlasni su postavljati pitanja ombudsmanu, predsjedniku Državne revizije i Mađarske narodne banke te glavnom državnom odvjetniku, imaju pravo podnositi interpelacije Vladi, sudjelovati u radu istražnih povjerenstava (članak 7.).³⁴

Zastupniku mandat prestaje: istekom roka na koji je izabran; smrću; proglašenjem sukoba interesa; ostavkom; ukoliko više ne postoje uvjeti koji su potrebni za njegov izbor; te ukoliko godinu dana ne sudjeluje u radu zakonodavnoga tijela. Parlament dvotrećinskom većinom glasova nazočnih zastupnika utvrđuje nepostojanje uvjeta za izbor nekoga od zastupnika ili postojanje sukoba interesa, te donosi odluku o tome da neki zastupnik godinu dana nije sudjelovao u radu zakonodavnoga tijela.

Mandat parlamenta istječe protekom roka na koji je izabran, ali može prestati i samoraspuštanjem, ili ga pak može raspustiti predsjednik Republike, uz istovremeno raspisivanje novih izbora, ako mandatar za sastav Vlade, koga je predložio državni poglavar ne dobije potporu zastupnika u roku od četrdeset dana, računajući od dana podnošenja prvoga prijedloga za mandatara, ili ukoliko do 31. ožujka parlament ne usvoji državni proračun za tekuću godinu. Predsjednik Republike je prije raspuštanja zakonodavnoga tijela dužan pribaviti prethodno mišljenje predsjednika Vlade, predsjednika parlamenta i predsjednika zastupničkih klubova. U slučaju raspuštanja ili samoraspuštanja parlamenta, novi saziv treba izabrati najkasnije u roku 90 dana (članak 3.-4.).

B) PREDSJEDNIK REPUBLIKE

Predsjednik Republike je državni poglavar koji izražava jedinstvo nacije i skrbi se za demokratsko funkcioniranje državnoga ustroja. Ovlasti su mu: *reprezentativne* (predstavlja Mađarsku u zemlji i inozemstvu; priznaje obvezatnost međunarodnoga ugovora temeljem ovlasti dobijene od parlamenta; opunomoćuje veleposlanike i konzule te prima vjerodajnice stranih diplomatskih predstavnika), *vojne* (vrhovni je zapovjednik oružanih snaga, imenuje i promiče generale), *kadrovske* (imenuje suce i predsjednika Proračunskog vijeća; potvrđuje predsjednika Mađarske Akademije znanosti i Mađarske akademije umjetnosti; ustrojjava svoj ured; imenuje ministre, guvernera i viceguvernera Mađarske narodne banke, čelnika samostalnog regulatornog tijela i sveučilišne profesore; opunomoćuje rektore sveučilišta; daje odličja, nagrade i titule propisane za-

32 Zakonom o parlamentu broj XXXVI. iz 2012. godine (2012. évi XXXVI. törvény Tartalomjegyzék szinkronizálása az Országgyűlésről) <http://jab.complex.hu/doc.php?docid=WKHU-QJ-XML-000000A1200036TV> (6. lipnja 2013.).

33 Zakon o parlamentu broj XXXVI. iz 2012. članak 73.-103., 104.-112., 145. stavak 8., 147. stavak 2.-3., 149. stavak 1., 160. stavak 1. točka a-e), g-h), 160. stavak 3. privitak br. 1.

34 Vidi članak Zakona o parlamentu broj XXXVI. iz 2012. članak 24.-27., članak 147. stavak 1.

konom, odobrava nošenje inozemnih državnih odličja; daje pomilovanja; odlučuje u predmetima stjecanja i prestanka državljanstva), *formalne* (raspisuje opće parlamentarne i lokalne izbore, te izbore za Europski parlament, raspisuje državni referendum; saziva konstituirajuću sjednicu parlamenta; proglašava zakone i druge akte, usvojeni zakon može poslati Ustavnom sudu na preispitivanje ustavnosti ili ga može vratiti parlamentu na razmatranje). Osim narečenih ovlasti ima pravo donositi odluke glede posebnoga pravnoga poretka te odlučuje u pitanjima teritorijalnoga ustrojstva koja spadaju u njegovu nadležnost i djelokrug. U odnosu prema zakonodavno-predstavničkom tijelu vlastan je predlagati mandataru Vlade, predsjednika Vrhovnog suda, glavnog državnog odvjetnika i pučkog pravobranitelja; može sudjelovati i govoriti na sjednicama parlamenta; predlagati donošenje zakona i raspisivanje referenduma te raspustiti parlament. Za odluke i imenovanja koje predsjednik Republike donese potreban je supotpis člana Vlade. Zakon može odrediti da za donošenje nekih odluka koje spadaju u djelokrug predsjednika Republike nije potreban supotpis. Državni poglavar može odbiti izvršenje svoje dužnosti ako prosudi da bi to prouzrokovalo teški poremećaj u demokratskom funkcioniranju državnoga ustroja ili bi to predstavljalo povredu sustava vrijednosti utvrđenog ustavom (članak 9.). Osoba predsjednika Republike je nepovrediva, a njegova funkcija je nespojiva s bilo kojom državnom, društvenom gospodarstvenom i političkom funkcijom, pa ne može obavljati nikakav plaćeni posao i ne smije primiti novčanu naknadu za svoje djelatnosti, osim onih koje spadaju pod zaštitu autoritativnih prava.

Kazneni postupak protiv predsjednika Republike može biti pokrenut tek po prestanku mandata, dok se postupak za njegov opoziv može pokrenuti na prijedlog jedne petine zastupnika ako je državni poglavar namjerno povrijedio ustav ili zakon, odnosno ukoliko je namjerno počinio kazneno djelo. Za pokretanje postupka opoziva treba glasovati dvotrećinska većina zastupnika (tajnim glasovanjem), a nakon toga Ustavni sud utvrđuje je li državni poglavar povrijedio ustav ili zakon. Do donošenja ove odluke predsjednik Republike je suspendiran od obnašanja svoje funkcije. Ukoliko Ustavni sud utvrdi javnopravnu odgovornost vrhovnika, onda ga može lišiti njegove funkcije.

Predsjednika Republike u slučaju privremene spriječenosti ili pak do stupanja na dužnost novoizabranoga državnoga poglavara zamjenjuje predsjednik parlamenta. Privremenu spriječenost predsjednika države utvrđuje on sam, ili pak Vlada odnosno parlament, na prijedlog bilo kojega svoga zastupnika. Za vrijeme dok zamjenjuje vrhovnika predsjednik parlamenta ne može koristiti svoja prava parlamentarnoga zastupnika, a njegove dužnosti obnaša onaj dopredsjednik parlamenta kojega zakodovano-predstavničko tijelo odredi (članak 13.-14.).

Izbor i prestanak mandata

Predsjednika Republike bira parlament tajnim glasovanjem na mandat od pet godina uz mogućnost jednoga reizbora. Izboru državnoga poglavara prethodi postupak kandidiranja za koji je potrebna pisana podrška najmanje jedne petine parlamentarnih zastupnika, s time da svaki zastupnik može podržati samo jednoga predsjedničkoga kandidata. Kandidiran može biti svaki mađarski državljanin koji je navršio trideset i petu godinu života (članak 10.), a kandidaturu treba podnijeti predsjedniku parlamenta prije nego što odredi glasovanje. Izbore za državnoga poglavara treba održati barem trideset, a najviše šezdeset dana prije isteka mandata aktualnoga predsjednika, dok u slučaju kada predsjednički mandat prestaje prije isteka roka na koji je izabran, novoga predsjednika treba izabrati u roku od trideset dana. Izbori se održavaju u dva kruga koja treba provesti u dva uzastopna dana. Predsjednik Republike bit će izabran u prvome kru-

ga glasovanja, ako dobije glasove dvije trećine saborskih zastupnika. Ukoliko to ne uspije niti jednome od kandidata, onda će se u drugome krugu natjecati ona dva kandidata koji su u prethodnom krugu glasovanja dobili najveći broj glasova. Predsjednik Republike postat će onaj tko – bez obzira na broj sudionika u glasovanju – dobije najviše vrijedećih glasova. Ako se državni poglavar ne izabere ni u drugome krugu glasovanja, onda se treba održati novi izbor. Izabrani predsjednik Mađarske dužnost preuzima polaganjem prisege pred parlamentom nakon isteka mandata svoga prethodnika, ili pak osmoga dana računajući od dana proglašenja rezultata izbora u slučaju prijevremenog okončanja predsjedničkoga mandata.

Mandat državnoga poglavara prestaje protekom roka na koji je izabran; smrću; ukoliko je duže od devedeset dana nesposoban obnašati dužnosti; ukoliko više ne postoje uvjeti na temelju kojih je izabran; proglašavanjem nespojivosti funkcija; ostavkom i opozivom. Parlament dvo-trećinskom većinom glasova nazočnih zastupnika donosi odluku o tome je li vrhovnik duže od devedeset dana nesposoban obnašati svoju dužnost, kao i o tome da ne postoje nužni uvjeti potrebni za predsjednički mandat, odnosno odluku o nespojivosti funkcija. Organskim zakonom se uređuju detaljna pravila o pravnome statusu predsjednika Republike i njegova prethodnika te njihovo nagrađivanje.³⁵

C) VLADA

Izbor Vlade je najbitniji dio parlamentarnog izbornog procesa i njegova završnica. U Mađarskoj je parlamentu odgovorna Vlada nositelj izvršne vlasti i vrhovno tijelo javne uprave. Članovi Vlade su predsjednik i ministri. Predsjednika Vlade bira parlament na prijedlog predsjednika Republike, a on imenuje jednoga ili više dopredsjednika Vlade. Za izbor premijera potrebni su glasovi više od polovine parlamentarnih zastupnika. Predsjednik Republike imenuje mandatar na konstituirajućoj saborskoj sjednici, ukoliko mandat predsjednika Vlade prestaje konstituiranjem novoga saziva parlamenta, ili pak u roku od petnaest dana od dana prestanka mandata predsjednika Vlade, ukoliko njegov mandat prestaje ostavkom, smrću, izricanjem nespojivosti funkcija, zbog nedostatka uvjeta potrebnih za izbor, ili zato što je na glasovanju o povjerenju Vladi parlament izglasovao nepovjerenje. Ako premijerov mandat prestane smrću, izricanjem nespojivosti funkcija, zbog nedostatka uvjeta za njegov izbor, ili stoga što mu je parlament izglasovao nepovjerenje, onda do izbora novoga premijera njegove ovlasti obnaša dopredsjednik Vlade, a ako ih ima više, onda prvi dopredsjednik (članak 22.). Ukoliko parlament ne izabere Vladu koju je mandatar predložio, onda predsjednik Republike predlaže novoga mandataru u roku od petnaest dana.

Vlada se formira imenovanjem ministara od strane državnoga poglavara, a na prijedlog predsjednika Vlade. Članovi Vlade stupaju na dužnost polaganjem prisege pred parlamentom i njemu odgovaraju za svoj rad, kao i premijeru koji određuje opću politiku Vlade. Član Vlade može pribivati sjednicama parlamenta i obraćati se zastupnicima, a zastupnici i parlamentarni odbor mogu obvezati članove Vlade da nazoče saborskoj sjednici, mogu zatražiti obavijest o stajalištu koje će Vlada zastupati u postupku odlučivanja u pojedinim institucijama Europske unije i s tim u svezi joj mogu dati smjernice po kojima je dužna postupati.

35 Zakon o pravnom položaju i nagrađivanju predsjednika Republike broj CX. iz 2011. godine (2011. évi CX. törvény a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról), članak 1-6., 8-14/A., 17-22. (<http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?dbnum=1&docid=A1100110.TV>). (6. lipnja 2013.).

Za obavljanje nekih dužnosti i ovlasti izvršne vlasti, parlament organskim zakonom može ustrojiti samostalna regulatorna tijela, čije čelnike na mandat propisan organskim zakonom imenuje premijer, ili pak predsjednik Republike na premijerov prijedlog. Čelnik samostalnog regulatornog tijela sam imenuje svog zamjenika ili zamjenike i dužan je svake godine parlamentu podnijeti izvješće o radu.³⁶ Vlastan je na temelju zakonskih ovlasti donositi uredbe iz svoga djelokruga koje ne smiju biti u suprotnosti sa zakonima, Vladinim uredbama te uredbama guvernera Mađarske narodne banke (članak 23.).

Stabilnost Vlade bitan je čimbenik političkoga života, pa stoga Mađarska od 1990. godine ima institut tzv. konstruktivnoga izglasavanja nepovjerenja, dakle se od parlamenta zahtijeva da istodobno s izglasavanjem nepovjerenja staroj Vladi izabere novoga premijera (kao primjerice u Poljskoj i Sloveniji). Pisani prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Vladi može podnijeti jedna petina zastupnika, a nepovjerenje je izglasovano, ukoliko je za to glasovalo više od polovice zastupnika. Ako pak predsjednik Vlade zatraži glasovanje o povjerenju, a više od polovice zastupnika ne glasuje „za”, onda je parlament izglasovao nepovjerenje premijeru i njegovoj Vladi. Zakonodavno tijelo odluku o pitanju povjerenja Vladi donosi nakon proteka najmanje tri, a najkasnije unutar roka od osam dana računajući od dana podnošenja prijedloga (članak 21.).

Mandat Vlade, osim konstituiranjem novoizabranoga parlamenta, prestaje i odstupom premijera, njegovom smrću, izricanjem nespojivosti funkcija odnosno nepostojanjem uvjeta potrebnih za izbor predsjednika Vlade (odluku o tome donosi parlament dvotrećinskom većinom nazočnih zastupnika), ili pak ukoliko parlament izglasuje nepovjerenje predsjedniku Vlade (a time i njegovoj Vladi) i izabere novoga predsjednika Vlade, te ukoliko mu parlament – na njegov prijedlog - glasujući o povjerenju Vladi, ne izglasa povjerenje. Prestankom mandata predsjednika Vlade pada i Vlada, dok mandat ministra prestaje prestankom mandata Vlade, ostavkom ministra, njegovim razrješenjem i smrću.

D) USTAVNI SUD

Ustavni sud je najviše tijelo za zaštitu ustava. Ima petnaest članova, koje bira parlament dvotrećinskom većinom glasova na razdoblje od dvanaest godina. Predsjednika Ustavnog suda bira parlament iz redova ustavnih sudaca dvotrećinskom većinom glasova do isteka njegova mandata sudca Ustavnog suda. Članovi Ustavnog suda ne smiju biti članovi političkih stranaka, i ne smiju obavljati političke djelatnosti.

Ustavni sud preispituje usklađenost usvojenih, a još neobjavljenih zakona s ustavom; na inicijativu sudca - izvan redovnoga postupka - u roku od 30 dana preispituje ustavnost propisa koji se treba primjeniti u pojedinačnom predmetu; na temelju ustavne tužbe preispituje ustavnost sudske odluke i propisa koji je primijenjen u konkretnom predmetu; na prijedlog Vlade, jedne četvrtine zastupnika, predsjednika Vrhovnog suda, državnoga odvjetnika ili pučkoga pravobranitelja, preispituje ustavnost pravnih propisa; preispituje koliziju pravnih propisa s međunarodnim ugovorima te obavlja druge dužnosti iz djelokruga određenih ustavom ili organskim zakoni-

³⁶ Zakon o državnoj kontroli financijskih organa broj CLVIII. iz 2010. godine (2010. évi CLVIII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről) članak 1-4., 7., 13-35, 78-82, 113-115, 117. <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?dbnum=1&docid=A1000158.TV> (6. lipnja 2013) i Zakon o pružanju medijskih usluga i o masovnim komunikacijama broj CLXXXV. iz 2010. godine (2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról) http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000185.TV (6. lipnja 2013.).

ma (članak 24.).³⁷ Ustavni sud može poništiti neustavne pravne akte ili norme ili pak one koji su u suprotnosti s međunarodnim ugovorima, zatim poništiti odluku suca koja nije u skladu s ustavom, odnosno utvrditi pravne posljedice sukladno odredbama organskog zakona. Ustavni sud može preispitati odnosno poništiti pravni propis čija kontrola nije zatražena samo onda, ukoliko je ta norma tijesno povezana s propisom čije se preispitivanje traži. Člankom 12. stavak 3. četvrtih izmjena i dopuna ustava propisano je da u svezi s donošenjem ustava i njegovih promjena Ustavni sud može ispitivati samo ustavnost postupka donošenja i to na inicijativu državnoga poglavara u slučaju donesenoga ali još neproglašenoga ustava i njegovih izmjena, odnosno na prijedlog Vlade, jedne četvrtine zastupnika, predsjednika Vrhovnog suda, državnoga odvjetnika ili pučkoga pravobranitelja podnesen u roku od trideset dana računajući od dana proglašenja temeljnog zakona ili njegovih izmjena i dopuna. Ustavni sud je o ovom prijedlogu dužan donijeti odluku u roku od 30 dana. Ukoliko utvrdi da nije poštovana procedura onda će još neproglašeni temeljni zakon poslati parlamentu na ponovno razmatranje, a već doneseni ustav poništiti.,pre

E) SUDBENA VLAST

Sudbenu vlast obavljaju neovisni sudovi rješavajući u kaznenim predmetima, privatnim sporovima, te u drugim zakonom propisanim predmetima, kao i odlučujući o zakonitosti upravnih rješenja, odnosno o usklađenosti uredaba lokalnih samouprava sa zakonskim aktima, te utvrđujući propuštanja zakonske obveze lokalne samouprave da donese pojedini pravni propis. Ustav dopušta da se mogu uspostavljati posebni sudovi za određene skupine predmeta, napose na području javne uprave i radnog prava.

Vrhovni sud (Kúria) kao najviše sudsko tijelo osigurava jedinstvenu primjenu prava na sudovima, te donosi za sudove obvezujuće odluke o pravnom jedinstvu. Predsjednika Vrhovnog suda na prijedlog predsjednika Republike bira parlament dvotrećinskom većinom glasova zastupnika na mandat od devet godina (članak 26.).

Suci su neovisni, ne smiju biti članovi političkih stranaka, niti obavljati političku djelatnost, dužnosti ih se može razriješiti samo iz razloga i u okviru postupka koji se određuju organskim zakonom. Suce imenuje predsjednik Republike na mandat koji traje do navršanja dobi za starosnu mirovinu.³⁸ Imenovan može biti pravnik s položenim pravosudnim ispitom koji je navršio tridesetu godinu života. Sudovi sude u vijećima, uz mogućnost sudjelovanja porotnika u zakonom propisanim slučajevima. U pojedinim predmetima sudi sudac pojedinac umjesto kojega može postupati i sudski tajnik.

Državno odvjetništvo ostvaruje kaznene zahtjeve države progonom počinitelja kaznenih djela, drugih protupravnih radnji i propusta, sudjeluje u istrazi, zastupa javnu tužbu u sudskome postupku, nadzire zakonitost izvršavanja kazni. Na čelu državnog odvjetništva je glavni državni odvjetnik koga na prijedlog predsjednika Republike dvotrećinskom većinom glasova zastupnika bira parlament iz reda državnih odvjetnika, na razdoblje od devet godina. Svi ostali državni odvjetnici imenuju se do navršanja propisane dobi za starosnu mirovinu. Državni odvjetnici ne

37 Članak 12. stavak 1. i 2. četvrtih izmjena i dopuna Ustava. Vrijedi od 1. travnja 2013. godine.

38 Zakon o pravnom položaju sudaca i o njihovu nagrađivanju broj CLXII. iz 2011. godine (2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról), članak 1-5., III. Glava članak 35-44., 47-64., Glava V-X., Glava XII-XIII. članak 223-224., 226-233., 236. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100162.TV (12. lipnja 2013.), Zakon o parlamentu broj XXXVI. članak 158. stavak 32. točka b)-d). <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK12047.pdf> (12. lipnja 2013.).

smiju biti članovi političkih stranaka, i ne smiju obavljati političke djelatnosti (članak 29.).³⁹ Glavni državni odvjetnik imenuje državne odvjetnike, rukovodi državnim odvjetništvom, te o radu ovoga organa parlamentu podnosi godišnje izvješće.

Pučki pravobranitelj obavlja djelatnost temeljne pravne zaštite građana u sklopu koje ispituje ili daje nalog za ispitivanje povrjeda temeljnih ljudskih prava, te radi njihova otklanjanja poduzima opće ili pojedinačne mjere, a o svom radu parlamentu podnosi godišnje izvješće. Pučkog pravobranitelja i njegove zamjenike, koji ne smiju biti članovi političkih stranaka, i ne smiju obavljati političke djelatnosti, bira parlament dvotrećinskom većinom glasova zastupnika, na razdoblje od šest godina. Zamjenici pučkog pravobranitelja obavljaju poslove zaštite interesa budućih naraštaja, te zaštite prava nacionalnih manjina koje žive u Mađarskoj (članak 30.).

F) UPRAVNO USTROJSTVO MAĐARSKE - MJESNA SAMOUPRAVA

Upravno ustrojstvo Mađarske znatno je promijenjeno nakon 2010. godine i to kako glede središnje i teritorijalne uprave, tako i lokalne samouprave. Nova Vlada je umjesto ranijih 11 ministarstava ustrojila njih osam. S jedne strane je obnovila klasično ministarstvo unutarnjih poslova, ali i ukinula samostalnost ministarstva financija, dok su za poslove uprave nadležni ministarstvo nacionalnoga gospodarstva (osim fiskalnih i proračunskih poslova odgovara i za politiku zapošljavanja, reguliranje gospodarstva, izradu dugoročnih strategija gospodarske politike te smjernica za razvoj industrije i urbanizma) i ministarstvo ljudskih potencijala. Ovo potonje skrbi se o zdravstvu, socijalnim pitanjima, obitelji, o politici mladih, o društvenom razvitku, obrazovanju, kulturi, odnosima s Crkvom, o nacionalnim manjinama, o civilnim odnosima i o športu. Umjesto ranijega Ureda predsjednika Vlade poslove koordinacije djelatnosti iz Vladina djelokruga obavlja Ministarstvo uprave i pravosuđa na čijem je čelu zamjenik premijera. Ukinut je i institut ombudsmana za zaštitu podataka, a njegove zadaće i ovlasti preuzeo je Nacionalni ured zaštitu podataka i slobode informiranja koji djeluje kao autonoman organ državne uprave. Uvedeni su novi središnji upravni organi: Nacionalno vijeće za medije i priopćajna sredstva, Državni nadzor nad financijskim organima, te od travnja 2013. i Mađarski ured za energetiku i reguliranje javnih komunalija.

Na polju teritorijalne uprave 1. rujna 2010. obnovljeni su nekadašnji županijski Vladini uredi te su 1. siječnja 2011. počeli djelovati županijski i glavnogradski Vladini uredi čija je zadaća provoditi koordinaciju provedbe Vladinih odluka na teritorijalnoj razini, te obavljati zakonski nadzor odluka i djelatnosti lokalnih samouprava, uključujući i manjinske samouprave.⁴⁰ Ovaj nadzor daje široke ovlasti, jer omogućuje Vladinu povjereniku da na temelju sudske odluke donese - umjesto lokalne samouprave - odluku ili uredbu koju je samouprava bila dužna donijeti, ali je to

39 Zakon o predsjedniku Republike broj CX. članak 26. stavak 1., Zakon o državnom odvjetništvu broj CLXIII. iz 2011. godine (2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről) članak 1-30., 40-41., 43. točka a)-c) <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?dbnum=1&docid=A1100163.TV> (12. lipnja 2013.), Zakon o glavnom državnom odvjetniku, o državnom odvjetnicima i drugim zaposlenicima državnog odvjetništva broj CLXIV. (2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról) Glava 1., Glava III-XIII. članak 151-152., 154-157., 158. stavak 2., 160-165. stavak 1-3. privitak br. 7. <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?dbnum=1&docid=A1100164.TV> (12. lipnja 2013.), Zakon o parlamentu broj XXXVI. iz 2012. godine članak 158. stavak 33.

40 Glede organizacije vlasti, njene strukture i procedure osobito između nižih i viših administrativno teritorijalnih jedinica vidi: Smerdel, Branko – Sokol, Smiljko (2006.): *Ustavno pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, str. 339-340.; Lauc, Zvonimir (2010.): *Odnos države i samouprave promatran kroz načelo supsidijarnosti*. In: Anali Zavoda za znanstveni i umjetnički rad u Osijeku. Zagreb-Osijek, sv. 26. str. 23-36. 26-27. str.

propustila napraviti. Ustrojavanjem Vladinih ureda došlo je do teritorijalne integracije 16 do tada samostalno djelujućih granskih organa (zdravstveno i mirovinsko osiguranje, zaštita potrošača, registar nekretnina, zaštita na radu, socijalna skrb, starateljstvo itd.). Na čelu Vladina ureda nalazi se povjerenik kojega imenuje premijer na mandat koji je istovjetan s mandatom Vlade, dok stručnim poslovima rukovodi glavni direktor.

Od 1. siječnja 2013. ustrojani su općinski uredi (oni su već postojali u Mađarskoj do 1984. godine) i to njih 198, od čega 173 u općinskim sjedištima i u svim budimpeštanskim okruzima. Općinski uredi kao novi organi trebaju poslužiti Vladi da se lokalni poslovi državne uprave obavljaju u okviru jedinstvenoga sustava, ali i da udovolje zahtjevima suvremene administracije kako glede brzine postupka, tako i u pogledu kvalitete. U općinskoj nadležnosti je izdavanje svih isprava, vođenje evidencije osobnih podataka, adrese stanovanja, poslovi starateljstva, radnih prava i zemljišnoknjižnih ureda, a bilježniku su ostali oni poslovi mjesne uprave za obavljanje kojih je neophodno poznavanje lokalnih prilika kao što su lokalni porezi, ostavinske rasprave, zaštita posjeda, određena socijalna primanja itd.

Članak 31.-32. ustava propisao je da u cilju obavljanja javnih poslova i obnašanja javnih ovlasti iz lokalnog djelokruga djeluju jedinice lokalne samouprave koje su vlasne donositi uredbe i odluke, samostalno upravljati i odrediti svoje ustrojstvo i način rada, obnašati vlasnička prava nad imovinom i sredstvima koji čine vlasništvo lokalne samouprave, usvajati proračun, samostalno gospodariti svojom imovinom i prihodima, obavljati i poduzetničku djelatnost, odlučivati o vrstama i opsegu lokalnih poreza, o značenju i simbolima lokalne samouprave, dodjeljivati lokalna odličja i počasne titule, raspisati lokalni referendum o stvarima iz djelokruga i nadležnost mjesne samouprave, slobodno se udruživati s drugim lokalnim samoupravama itd. Dužnosti iz djelokruga i nadležnosti lokalne samouprave obnaša izabrano predstavničko tijelo na čelu kojega je gradonačelnik, dok je na čelu županijskog predstavničkog tijela predsjednik koga iz vlastitih redova bira županijsko predstavničko tijelo na razdoblje trajanja njegova mandata. Ukoliko zbog nepostojanja pravovaljanih kandidata izostanu izbori, mandat predstavničkog tijela ili gradonačelnika produžuje se do prvog dana prijevremenih izbora odnosno do izbora novog gradonačelnika. Parlament može na prijedlog Vlade raspustiti predstavničko tijelo, ako Ustavni sud utvrdi njegovo protuustavno djelovanje. Raspuštanjem ili samoraspuštanjem predstavničkoga tijela prestaje i mandat gradonačelnika (članak 35.).

Odmah nakon preuzimanja vlasti, u ljeto 2010. godine usvojen je novi zakon o lokalnim izborima kojim je znatno smanjen broj gradskih i županijskih vijećnika. U glavnom gradu i u županijama je smanjenje 50%-tno, dok je u gradovima i naseljima taj omjer 35-40%. Od 2010. godine se primijenjuje novi izborni sustav koji naginje prema modelu relativne većine čime se izbjegava da u lokalnom zastupničkom tijelu u većem broju budu zastupljeni vijećnici s tzv. kompenzacijske liste što je do tada bila praksa. Time je manjim strankama i građanskim udrugama otežano stjecanje mandata. Ustav iz 2011. godine propisao je da će od lokalnih izbora koji će se održati 2014. godine mandat gradonačelnika i vijećnika lokalnih samouprava trajati pet godina umjesto sadašnjega mandata koji traje četiri godine.

Glede djelokruga i zadaća lokalne samouprave novi zakon o lokalnoj samoupravi iz 2011. godine donio je korijenite promjene propisujući da se prilikom određivanja obveznih zadaća i djelokruga samouprava u obzir trebaju uzeti njihove različitosti, napose glede gospodarskih mogućnosti, broja stanovništva i veličine teritorija. Stoga je opće načelo obavljanja temeljnih zadaća zamijenjeno načelom njihova diferenciranoga djelokruga što je ostvareno u okvirima centralizacije, tako što su zdravstvo, socijalne obrazovne, kulturne ustanove i muzeji izuzete iz djelokru-

ga županijskih samouprava kojim su dotad pripadale, te su dospjele pod izravnu upravu i nadzor države. Županijske samouprave su sada organi za realizaciju teritorijalnoga razvoja i urbanizma sa zadaćom koordiniranja rada mjesnih samouprava. Od 1. siječnja 2013. godine je država od naselja preuzela i skrb o općem obrazovanju (dakle, osnovne škole), pa je u nadležnosti mjesnih samouprava ostao samo odgoj u dječjim vrtićima. Osim održavanja i financiranja rada vrtića, jedinice lokalne samouprave skrbe za pružanje općih zdravstvenih usluga, komunalnih usluga, za urbani razvoj i održavanje naselja, za zaštitu okoliša i prirode, te za pitanja nacionalnih manjina. Uloga gradonačelnika je od 1. siječnja 2013. ojačana time što bilježnika kao voditelja lokalne administracije više ne bira zastupničko tijelo, nego ga imenuje gradonačelnik, koji osim toga ima pravo samostalno odlučivati u pojedinim neodgodivim poslovima, pače, i onda kada zastupničko tijelo o nekome pitanju nije donijelo odluku na dva uzastopna zasjedanja. U pogledu gospodarenja po novom ustavu imovina samouprave spada u državnu imovinu i služi za obavljanje obveznih zadaća samouprave, jer je svrha upravljanja nacionalnom imovinom služenje općem dobru, podmirenje zajedničkih potreba, zaštita prirodnih potencijala i potreba budućih naraštaja (članak 38.). Naime, od 1. siječnja 2013. se financiranje vrši po zadaćama, dakle je osigurano plaćanje zadaća koje je samouprava dužna obavljati, dok samostalno može preuzeti samo one obveze koje je sposobna financirati iz vlastitih sredstava. Od 1. siječnja 2013. više nije dopušteno planiranje deficita u državnome proračunu. Ustav naime, u člancima 36.-44. vrlo detaljno propisuje način korištenja sredstava javnog financiranja, te ustrojstvo Mađarske narodne banke (članak 41.), Državne revizije (članak 43.) i Proračunskoga vijeća kao novoga tijela koje ispituje utemeljenost državnog proračuna i sudjeluje u pripremanju i odobravanju zakona o državnom proračunu (članak 44.). Članak 36. ustava propisao je da parlament ne smije usvojiti zakon o državnom proračunu ako bi on doveo do državnih dugova koji bi prelazili polovicu ukupnoga godišnjega bruto domaćeg proizvoda. Sve dotle, dok dugovi države premašuju polovicu ukupnoga godišnjega bruto domaćeg proizvoda, usvojeni državni proračun mora smanjivati razinu državnoga duga. Od ove odredbe može se odstupiti samo u vrijeme posebnoga pravnoga poretka, do mjere potrebne za ublažavanje posljedica okolnosti koje su do njega dovele, ili u slučaju trajne i značajne recesije nacionalnoga gospodarstva, do mjere potrebne za ponovno uspostavljanje ravnoteže u nacionalnom gospodarstvu. Vlada pri provedbi državnoga proračuna ne smije podizati kredite, niti prihvaćati financijske obveze koje bi dovele do toga da državni dug premaši polovicu ukupnoga godišnjega bruto domaćeg proizvoda, ili pak da razina državnoga duga poraste u odnosu na državni dug iz prethodne godine. Dok god državni dug premašuje polovicu ukupnoga godišnjega bruto domaćeg proizvoda, Ustavni sud može ispitivati ustavnost Zakona o državnom proračunu, Zakona o provedbi državnoga proračuna, te Zakona o središnjim poreznim vrstama, o pristojbama i doprinosima, o carinama, i o središnjim uvjetima lokalnih poreza isključivo u vezi s pravom na život i na ljudsko dostojanstvo, s pravom na zaštitu osobnih podataka, s pravom na slobodu vjeroispovijesti ili s pravima vezanim uz mađarsko državljanstvo, te ih može poništiti samo zbog povrjede istih.

Ustavom je određeno da se posebnim zakonom može naložiti zajedničko obavljanje obveznih poslova samouprave putem jednoga ureda za više samouprava. Tako se zajednički uredi moraju osnovati ukoliko jedinica lokalne samouprave ima manje od dvije tisuće žitelja.

G) POSEBAN PRAVNI POREDAK

Ustav je u svome završnome dijelu propisao zajednička pravila za izvanredno stanje i za stanje nužde (članak 48.-54.). U slučaju proglašenja ratnoga stanja ili u slučaju neposredne ratne opasnosti parlament proglašava izvanredno stanje i uspostavlja Vijeće za obranu. Isto tako proglašava stanje nužde u slučaju oružanih akcija usmjerenih na rušenje pravnoga poretka ili na prisvajanje isključive vlasti te u slučaju teških nasilnih radnji koje masovno ugrožavaju sigurnost života i imovine ljudi. Odluku o proglašenju ratnoga stanja, o sklapanju mira, te o proglašenju posebnoga pravnoga poretka parlament donosi dvotrećinskom većinom glasova zastupnika. Ukoliko parlament nije u mogućnosti zasjedati i odlučivati, onda je predsjednik Republike vlastan proglasiti ratno stanje, izvanredno stanje, stanje nužde, kao i ustrojiti Vijeće za obranu na čijem je čelu državni poglavar, a njegovi članovi su predsjednik parlamenta, čelnici klubova zastupnika, predsjednik Vlade, ministri te načelnik Glavnog stožera Mađarske vojske (kao savjetodavatelj). Ovo tijelo osim ovlasti koje je na njega prenio parlament, ima i ovlasti predsjednika Republike i ovlasti Vlade. Vijeće za obranu odlučuje o angažiranju Mađarskoga domobranstva (mađarska vojska nosi povijesni naziv Domobranstvo) u zemlji i u inozemstvu, o njegovom sudjelovanju u mirovnim misijama i humanitarnim djelatnostima u inozemstvu, te o uvođenju izvanrednih mjera. Ovlašteno je donositi uredbе kojima obustavlja primjenu pojedinih zakona ili zakonskih odredaba, te može donijeti druge izvanredne mjere, ali se te uredbе stavljaju izvan snage čim prestane izvanredno stanje (članak 49.). Postojanje nemogućnosti zasjedanja parlamenta i opravdanost proglašenja ratnoga stanja, izvanrednoga stanja ili stanja nužde jednoglasno utvrđuju predsjednik parlamenta, predsjednik Ustavnog suda i predsjednik Vlade. Čim parlament opet bude u mogućnosti zasjedati, odmah će na prvoj sjednici preispitati opravdanost proglašenja ratnoga stanja, izvanrednoga stanja ili stanja nužde, te će dvotrećinskom većinom glasova zastupnika donijeti odluku o zakonitosti primijenjenih mjera. U vrijeme izvanrednoga stanja ili stanja nužde parlament se ne može raspustiti, ne mogu se raspisivati i održavati opći izbori za parlamentarne zastupnike (nego tek nakon proteka devedeset dana od prestanka izvanrednoga stanja ili stanja nužde). Kada je proglašeno stanje nužde, parlament ili predsjednik Republike, u slučaju nemogućnosti sazivanja parlamenta, donose odluku o korištenju Mađarskoga domobranstva ukoliko policija i službe nacionalne sigurnosti nisu dostatne za rješavanje postojeće situacije. Državni poglavar svojim uredbama (koje važe trideset dana) može obustaviti primjenu pojedinih zakona ili odredama ili donijeti i druge izvanredne mjere o kojima bezodvlačno treba obavijestiti predsjednika parlamenta. Za vrijeme stanja nužde stalno zasjeda parlament, odnosno u slučaju njegove spriječenosti parlamentarni Odbor za obranu, te su ovlašteni suspendirati primjenu izvanrednih mjera koje je uveo državni poglavar.

Ustavom su regulirana i pitanja stanja preventivne obrambene pripravnosti, neočekivanoga napada i stanja opće opasnosti. Parlament dvotrećinskom većinom glasova nazočnih zastupnika na određeno vrijeme proglašava stanje preventivne obrambene pripravnosti ako prijete ugroza od oružanoga napada izvana, ili je to potrebno radi ispunjavanja savezničkih obveza. Istovremeno ovlašćuje Vladu za uvođenje izvanrednih mjera (koje traju do prestanka narečenoga stanja, a najduže šezdeset dana), a koje mogu odstupati od zakona koji reguliraju funkcioniranje državne uprave, Mađarske vojske, te tijela za zaštitu reda i mira. O poduzetim mjerama Vlada treba susljedno obavještavati predsjednika Republike i mjerodavne parlamentarne odbore. Vladina uredba prestaje važiti s prestankom stanja preventivne obrambene pripravnosti (članak 51.). U slučaju neočekivanoga upada stranih oružanih skupina na teritorij Mađarske, Vlada je, do do-

nošenja odluke o proglašavanju izvanrednoga stanja ili stanja nužde, dužna postupiti u skladu s obrambenim planom koji je odobrio predsjednik Republike. O poduzetim mjerama, uključujući i izvanredne mjere te uredbe o obustavljanju provedbe nekih zakona, Vlada bezodvlačno obavještava parlament i državnog poglavara. Uredba Vlade stavlja se izvan snage nakon prestanka neočekivanoga napada (članak 52.). U slučaju elementarne nepogode ili industrijske katastrofe koje ugrožavaju sigurnost ljudskih života i imovine Vlada proglašava stanje opće opasnosti. Radi otklanjanja nastalih posljedica može uvesti i izvanredne mjere te donijeti uredbu kojom suspendira primjenu pojedinih zakona ili zakonskih odredaba, a koja važi petnaest dana, odnosno do dana prestanka stanja opće opasnosti (članak 53.). Zadnji (54.) članak ustava propisuje zajednička pravila glede posebnoga pravnoga poretka dopuštajući da se u vrijeme posebnog pravnog poretka obustavi ili ograniči korištenje temeljnih prava osim onih utvrđenih u člancima II. i III., te u većini stavaka članka XXVIII., ali se primjena Ustava ne može obustaviti, niti se smije ograničavati funkcioniranje Ustavnog suda. Posebni pravni poredak biti će ukinut od strane tijela koje raspolaže ovlastima za uvođenje posebnoga pravnoga poretka, kada više ne budu postojali uvjeti za njegovo proglašenje.

7. ZAKLJUČAK

Mađarski ustav iz 2011. godine izazvao je veliku pozornost ne samo u Mađarskoj nego i izvan nje, te je bio, a i danas je, predmetom rasprave kako u političkim, tako i u pravnim krugovima. Jamačno je ponudio ustavna rješenja koja u nekim segmentima odstupaju od ustava drugih zemalja; usto je u njemu jasno iskazano pozivanje na kršćanstvo, na Boga i vjeru u Boga, te on štiti vjeru, vjernost, ljubav i solidarnost kao temeljne ljudske vrijednosti. Ustavotvorac je pokazao želju za očuvanjem tradicionalnih vrijednosti, nacionalne prošlosti te duhovnosti. U ustav je unesena odredba da se ljudski život štiti od začeca, da je brak zajednica između žene i muškarca (u mađarskom tekstu: između muškarca i žene), ustavna kategorija je postala i zatvorska kazna stvarnoga doživotnoga zatvora. Putem ustavnih garancija novi ustavni propisi nastoje stvoriti uvjete za obnovu gospodarstva i smanjivanje državnoga duga, odnosno njegovo ograničavanje. Prvenstveni cilj narečenih odredaba nije promjena ustavnoga ustrojstva, nego gospodarska i duhovna obnova svekolikoga društva. S tim u svezi su ustavnu zaštitu dobili i budući naraštaji jer niti jedan naraštaj nema pravo prezaduživanjem onemogućiti prosperitet svojih potomaka. Ustav jasno pokazuje nakanu da zaštiti prava budućih naraštaja i propisivanjem obveza roditelja, ali i proklamiranjem načela po kojemu se omjer njihova sudjelovanja u podnošenju općih opterećenja utvrđuje sukladno troškovima za odgoj djece, čime se promiče natalitet. Glede oglašavanja kandidata u izbornoj promidžbi svima su dostupne iste mogućnosti, ali samo preko javnih medija što Europsko povjerenstvo predlaže izmijeniti uz neke preinake koje se odnose na sudove i premještanje predmeta s jednoga suda na drugi radi rasterećivanja pojedinih sudova. S tim u svezi je Vlada najavila da bi ove potonje primjedbe (ali ne i one glede izborne promidžbe) mogla prihvatiti, što bi značilo i petu promjenu ustava.

8. RESUME

The Hungarian Parliament passed a bill of the new Constitution of Hungary on 11th April 2011, which was signed by the president on 25th April 2011, Easter Monday. The new act came into power on 1st January 2012. With this act Hungary on the one side closed down the past, as last of the countries of the region Hungary changed its Soviet-type constitution of 1949, and on the other hand the new Constitution, i.e. Basic Law (Alaptörvény) has started a new chapter in the history of the country. According to the Parliament the present Constitution (Basic Law) is written by Hungary itself, not like the 1949 Soviet Constitution. This new one is committed to the national and European norms and values.

WHAT IS THE BASIC LAW (ALAPTÖRVÉNY) ABOUT?

The constitution defines the most important segments of the Hungarian social, political, and economic conditions. The text of the Basic Law consists of five parts whose order is the following:

- Preamble (National Confession)
- Basic Lines (Form of government, regional structure, symbols, public holidays, the European integration, Hungarians living over the borders, and the nationalities living in Hungary)
- Freedom and responsibility (constitutional fundamental rights)
- The state (see constitutional system)
- Special legislation
-

The Basic Law starts with the National Confession, which defines the place of Hungary in the Western civilisation, mentions those values and historical facts that are outstanding in the history of Hungary. The Basic Law denies limitation period over crimes that were committed against the Hungarian nation and its members during the Nazi and communist dictatorships.

The new constitution declares both in the preamble and the rest of the text that the nationalities living in Hungary are parts of the Hungarian political community and state forming factors.

The new constitution expresses that the Hungarians living outside Hungary are full members of the Hungarian nation.

Thanks to the state debt checks the future generations received constitutional protection: no forthcoming generation can consume the future of the next one. According to the people's wish, voting by the number of children was not introduced in this constitution, but parental responsibilities are underlined, child upbringing is strongly appreciated, and the ratio of common burden-sharing has to meet the expenses of child rearing in the case of families with children.

The new constitution has a new, emphasised chapter of public finance.

The Basic Law will be joined by numerous crucial laws that will control the different areas in detail. Such as the laws on e.g. local self-governments, election of MPs, protection of families, state possessions, economic governmental financial management and budgetary responsibility. The crucial laws will be made in 2012 by the Parliament.

László Heka, Ph. D., assistant professor, Institute of comparative law – Faculty of Law in Szeged

CONSTITUTIONAL LEGAL SYSTEM OF HUNGARY IN THE LIGHT OF THE 2011 CONSTITUTION

Summary

This paper aims at presenting the new constitution of Hungary, a member state of the EU which Croatia is to access. The mentioned Constitution came into force on 1 January 2012 causing since then numerous debates not only among the Hungarian public but the EU as well. It has also been discussed by those who heard of some constitutional solutions only from media or some political circles. Considering the importance of this legal act, the paper analyses it and points out to the recent constitutional amendments passed in shorter than a year. Passing the Constitution and its amendments in this short time span is possible only due to the two-thirds majority that current government has gained for the term of office from 2010-2014 so that it can independently pass all legal acts. In consistence therewith the law on privileged acquisition of citizenship for the Hungarians living abroad has been accepted providing dual citizenship possibility. The constitution comprises one of the longest preambles in Europe referring to the Christian roots, the meaning of the God and Christianity in preserving national awareness, indicating to a thousand-year history of the Hungarian statehood from the state founder St. Stephen until modern times. It also mentions the doctrine of the Hungarian Holy Crown, rejecting of the Nazi and Communist legacy, but it points out the importance of the family and nation constituting the foundation of social life. As for the governmental constitution and freedom and rights of the citizens, the Constitution is attached to earlier decisions with new regulations protecting the right to life from conception as well as amendments defining the marriage as a union for life between a man and a woman. The maker of the constitution has explained a need for a new constitution supported by the fact that Hungary as the only postcommunist (so called transitional) country did not pass a new constitution after the fall of communism but amended the one of 1949 in detail. Since it was not a unique fundamental act, final provisions of contemporary constitution mention the fact that it is the first "unique constitution of Hungary". Since the constitution partly refers to historical facts, the introductory part deals with the Hungarian legal past followed by current foundations of the constitutional system in the context of the mentioned constitution.

Key words: Constitution of 2011, amendments of 2013, national denomination, president of the Republic, Government, judicial power, Constitutional court

Dr László Heka, Dozent, Institut für Komparativrecht an der Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Szeged

VERFASSUNGSORDNUNG UNGARNS IM LICHT DER VERFASSUNG AUS DEM JAHR 2011

Zusammenfassung

Das Ziel dieser Arbeit ist es, die Neue Verfassung Ungarns als eines der Mitgliedstaaten der Europäischen Union darzustellen, deren Mitglied Kroatien neulich geworden ist. Die Verfassung ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten und hat zahlreiche Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit hervorgerufen, nicht nur in Ungarn, sondern auch in der EU. Über die neue Verfassung diskutieren auch diejenigen, die aus öffentlichen Informationsmitteln oder in bestimmten politischen Kreisen von manchen Verfassungslösungen gehört haben. Hier wird dieser Rechtsakt wegen seiner Bedeutung analysiert; dabei wird es auf die in einem Zeitraum von kaum einem Jahr unternommenen Abänderungen hingewiesen. Die Verabschiedung der Verfassung und deren Abänderungen und Ergänzungen in einer so kurzen Zeit war möglich dank der Zweidrittelmehrheit, die die aktuelle Regierung in der Wahlperiode 2010-2014 innehat, so dass sie alle Rechtsakte selbstständig beschließen kann. In Einklang damit wurde das Gesetz über das begünstigte Erwerben der ungarischen Staatsangehörigkeit für diejenigen Ungarn angenommen, die außerhalb den Staatsgrenzen leben, so dass ihnen damit doppelte Staatsbürgerschaft ermöglicht wurde. Die Verfassung enthält eine der längsten Präambeln in Europa, die sich auf christliche Wurzeln beruft und auf die Wichtigkeit des Glaubens an Gott und des Christentums für die Auferhaltung des Nationalbewusstseins sowie auf die tausendjährige Geschichte der ungarischen Staatlichkeit seit der Gründung des Staates des Heiligen Stephan bis zu heutigen Tagen hinweist. In der Verfassung wird auch die Doktrin über die ungarische Heilige Krone erwähnt und dem nazistischen und kommunistischen Erbe entsagt, während die Familie und nationale Angehörigkeit als Grundlagen des gesellschaftlichen Lebens hervorgehoben werden. Was den Staatsaufbau und bürgerliche Rechte und Freiheiten betrifft, ist die Verfassung bei früheren Lösungen geblieben. Neue Bestimmungen beziehen sich auf den Schutz des Rechts auf Leben seit Empfängniszeit und auf die Definition der Ehe als Lebensgemeinschaft von Mann und Frau. Der Verfassungsgeber hat das Bedürfnis nach Verabschiedung der neuen Verfassung durch die Tatsache erläutert, dass Ungarn das einzige der postkommunistischen Länder gewesen ist, das nach dem Zerfall des Kommunismus keine neue Verfassung verabschiedet hat, sondern nur die Verfassung von 1949 abgeändert und ergänzt hat. Da diese aber keinen einheitlichen Rechtsakt dargestellt hat, wird in den Schlussbestimmungen der neuen Verfassung betont, dass die neue Verfassung die erste „einheitliche Verfassung Ungarns“ ist. Da die Verfassung sich teilweise auch auf historische Tatsachen beruft, werden in der Einleitung einige Elemente der ungarischen Rechtsgeschichte dargelegt und anschließend die Grundlagen der verfassungsrechtlichen Organisation Ungarns im Sinne der betreffenden Verfassung dargestellt.

Schlagwörter: die Verfassung von 2011, Abänderungen und Ergänzungen von 2013, Nationalglaube, der Präsident der Republik, die Regierung, die Verfassungsgewalt, das Verfassungsgericht