**NEOMEZENÁ MOC NENÍ VŠELÉK**

**Hodnocení navrhovaného zákona prodlužujícího stav nebezpečí včetně jeho ústavněprávního základu**

**22. března 2020**

**Mandát carte blanche bez *sunset clause[[1]](#footnote-1)*** **není pro maďarskou vládu všelékem na krizi způsobenou virem COVID-19 v Maďarsku. Potřebujeme silnou vládu právních záruk a přiměřená a nezbytná nouzová opatření, ne neomezenou vládu vládnoucí dekrety, která by mohla pokračovat i po skončení epidemické krize.**

➤ **Kontext**

Dne 20. března 2020 předložila maďarská vláda parlamentu Zákon o ochraně proti koronaviru (zákon T/9790; dále jen jako „Zákon“) za účelem prodloužení stavu nebezpečí, který nařídila vládním dekretem od 11. března 2020.[[2]](#footnote-2) Své rozhodnutí o vyhlášení stavu nebezpečí, který je dle maďarské ústavy, Základního zákona Maďarska (dále jen jako „Základní zákon), jedním ze speciálních typů zvláštního právního řádu, vláda zdůvodnila potřebou předejít a zmírnit následky pandemie COVID-19 způsobující masivní nákazu.

V pondělí 23. března 2020 hlasoval parlament o tom, zda povolí zrychlené hlasování o Zákonu následující den, v úterý 24. března. Odklon od běžných jednacích řádů vyžaduje čtyřpětinový souhlas poslanců, což znamená souhlas alespoň části opozice. Vládě se v tomto hlasování nepodařilo zajistit podporu pro zvláštní zrychlený postup a o Zákonu bylo znovu hlasováno 30. 3. při běžném hlasování. Jelikož má vláda dvoutřetinovou ústavní většinu v parlamentu, při hlasování nebyla potřeba jakékoli podpory opozičních poslanců a Zákon byl schválen.

Zákon má dvě části. **Zaprvé uděluje vládě parlamentní mandát, aby mohla vládnout dekretem bez *sunset clause* nebo jiného ustanovení, které by parlamentu zaručilo právo efektivního dohledu.**

Zadruhé tento Zákon **vytváří dva nové trestné činy**. Kdokoli, kdo zveřejní nepravdivá nebo zkreslená fakta, která narušují „úspěšnou ochranu“ veřejnosti – nebo která zalarmují či znepokojí tuto veřejnost -, může být potrestán až pěti lety odnětí svobody. Komukoli, kdo zasáhne do karanténního či izolačního pořádku, také hrozí vězení až na pět let. Potrestání se zvyšuje na osm let, pokud někdo následkem těchto činů zemře. Pluralita médií už je v Maďarsku léta omezována a vztah mezi vládou a tiskem kritickým k vládě se v posledních dnech velmi vyostřil.

➤**Obavy a doporučení**

V uplynulém desetiletí jsme byli svědky toho, že maďarská vláda netoleruje ústavní omezení, která limitují její pravomoc. Zákon je toho dalším důkazem. Z tohoto důvodu zde předkládáme naše stanovisko ke kritériím hodnocení Zákona a souvisejících doporučení.

Zákon ve formě, ve které byl předložen parlamentu, nevyhovuje demokratickým kritériím tzv. speciálního právního řádu, který rovněž vychází ze Základního zákona. Z našeho hlediska je důležité, aby předložený zákon splňoval následující kritéria:

1. Stav nebezpečí představený jako speciální právní řád není mimoústavní situací a nemělo by být dovoleno, aby se jím stal.

2. Speciální právní řád nemůže trvat neomezeně; měl by platit pouze omezenou dobu, která, pokud je to nezbytné, může být prodloužena v případě trvajícího „stavu nebezpečí“.

3. Základní pravidla právního státu nemohou být ani v případě nebezpečí epidemie opomíjena.

4. Občané mají nárok na ochranu základních práv i za stavu nouze. Tato práva mohou být omezena pouze v zájmu odvrácení hrozby, která však v Maďarsku zatím nenastala.

Na základě výše uvedených kritérií doporučujeme, aby prostřednictvím zvláštních pravidel stavu nebezpečí

1. parlament vládě udělil mimořádný právní mandát pouze na předem určené časové období,
2. byl výčet osob oprávněných iniciovat aktivitu Ústavního soudu dočasně rozšířen tak, aby jakémukoli členu parlamentu, nebo alespoň předsedům parlamentních skupin, bylo dovoleno iniciovat abstraktní přezkum ústavnosti,
3. byl Ústavnímu soudu dán krátký, například třídenní limit pro meritorní rozhodování o peticích vyjadřujících se ke speciálnímu právnímu řádu a jednotlivým právním předpisům na jejich základě přijatým.

➤**Podrobná doporučení**

1. **V mimořádné situaci může mít vláda i mimořádné pravomoci. Stav nebezpečí jakožto část speciálního právního řádu nestojí mimo Základní zákon a nesmí být dovoleno, aby se toto stalo.**

Na základě vládního dekretu č. 40/2020 z 15:00 11. března 2020 maďarská vláda vyhlásila stav nebezpečí. V této situaci je vláda, stejně jako kdokoli jiný, zodpovědná jednat v zájmu snižování a odvrácení nebezpečí. V rámci jednání proti epidemii COVID-19 je naší společnou zodpovědností ochrana lidského zdraví a lokální i globální solidarita jsou jejími hlavními nástroji.

Ve stavu nebezpečí specifikovaném v Základním zákoně má vláda určitá privilegia, která jsou autorizována Základním zákonem a *cardinal laws[[3]](#footnote-3)*, které specifikují tato zvláštní právní opatření. Stav nebezpečí je zavedeným speciálním právním řádem v maďarském právním systému, který neumožňuje, aby činnost vlády byla „mimosoudní“ či ignorující ústavu. Pokud je tedy Základní zákon interpretován správně, není možné, aby se ve stavu nebezpečí nejednalo v souladu s ním, a to vzhledem k tomu, že tehdy může vláda přijmout opatření bez jakéhokoliv omezení.

1. **Neomezený mandát vlády během řešení stavu nebezpečí je neakceptovatelný. Parlament by měl často a pravidelně rozhodovat, zda je odůvodněné udržovat stav nebezpečí.**

Podle Zákona by vláda dostala neomezený mandát k řešení stavu nebezpečí. Situace způsobená COVID-19 ale nebude trvat věčně. V právním státě může tedy speciální právní řád trvat pouze tak dlouho, dokud existují okolnosti jej způsobující, tzn. samotná hrozba nebo nebezpečí. Aby bylo možné ukončit v určitém budoucím momentě stav nebezpečí, je nezbytné, aby byl prodloužen pouze parlamentním mandátem, který má tzv. *sunset clause*.

Podle Základního zákona může být stav nebezpečí zahájen jen vládním dekretem pro počáteční dobu patnácti dnů, po jejichž uplynutí musí být vyžadován parlamentní mandát. Stav nebezpečí musí být ukončen, pokud už neexistují okolnosti, kvůli kterým byl tento stav zahájen (například epidemie). Toto by mělo být pravidelně posuzováno, z čehož vyplývá, že parlamentní mandát nemůže být udělen na dobu neurčitou.

Rozdíl mezi speciálním právním řádem a diktaturou je v tom, že v prvním případě převládají ústavní záruky. Proto by všechny ústavní záruky, které nejsou odloženy ustanoveními Základního zákona o stavu nebezpečí, měly zůstat funkční. Je třeba zajistit, aby mimořádný výkon státní moci nedovolil jednostranný výkon moci. Ustanovení Základního zákona o stavu nebezpečí nepředpokládají scénář, kdy by parlament nebyl schopen zasedat a vykonávat své ústavní funkce (na rozdíl například od stavu národní krize nebo nouzového stavu). Pokud je parlament schopen vykonávat své ústavní povinnosti, měl by tak dělat i nadále. V podstatě by měla být stanovena taková pravidla, která zaručují, že parlament, jeho komise a všichni členové jsou schopni v této nové situaci vykonávat své tři povinnosti. Parlament může autorizovat vládu k vládnutí dekretem pouze ve stavu nebezpečí na omezenou dobu, vládní mandát nemůže být tedy jiný než dočasný. Pouze tímto způsobem je možné předejít tomu, aby byl výkon moci nadobro odebrán reprezentativnímu orgánu. Bez dočasného mandátu by vláda mohla pokračovat ve vládnutí dekretem během stavu nebezpečí bez jakéhokoli dohledu parlamentu, což by její vládu situovalo mimo ústavní rámec.

Vědci a všeobecně celá společnost hrají významnou roli v diskuzi o tom, jak dlouho by měl stav nebezpečí trvat. Tato debata by se měla odehrát ve veřejném prostoru a rozhodovat by o ní měl parlament. Pokud rozšíření vládního mandátu vyžaduje opakující se debatu a rozhodnutí parlamentu, je to příležitostí pro to, aby byly během tohoto politického rozhodovacího procesu zváženy vědecké, lékařské, ekonomické a jiné argumenty. Rozhodnutí o mandátu tedy vždy představuje příležitost pro debatu o tom, zda nebezpečí stále existuje, jelikož je toto podmínkou pro schválení stavu nebezpečí. Z tohoto důvodu se vláda mající výjimečný mandát ve stavu nebezpečí nemůže rozhodovat sama, pouze na základě informací dostupných pouze jí a nikomu jinému, o tom, jak dlouho by tento výjimečný mandát měl trvat.

1. **Občané mají nárok na ochranu základních práv i ve stavu nouze a tato práva nemohou být svévolně omezená. Za stavu nebezpečí jsou přípustná omezení základních práv, která by jinak v běžném právním řádu byla považována za neústavní, pouze pokud slouží k odvrácení nebezpečí a nejsou svévolná.**

Zatímco naše základní práva mohou být omezena dokonce i v běžném právním řádu, Základní zákon dovoluje rozšíření rozsahu omezení během stavu nebezpečí. To nicméně neznamená, že uplatňování jakéhokoli základního práva může být pozastaveno či z jakéhokoli důvodu nebo do jakékoli míry omezeno. Základní zákon rovněž nepovoluje žádnou odchylku ve stavu nebezpečí z uplatňování práva na život a lidskou důstojnost, ze zákazu mučení a nelidského, ponižujícího zacházení nebo trestání, zákazu lékařských nebo vědeckých experimentů na lidských bytostech bez jejich souhlasu, zákazu praktik eugeniky, využívání lidského těla nebo jeho částí k finančnímu zisku, klonování lidí, jakož i hlavní záruky práva na spravedlivý soudní proces.

Všechna další základní práva mohou být výrazně omezena v porovnání s běžným právním řádem, pokud tato opatření slouží k odvrácení nebezpečí, kvůli kterým tento speciální právní řád existuje, a pokud existuje důvod si myslet, že taková opatření odvrátí hrozby epidemie. I když Základní zákon zmírňuje striktní test nezbytnosti a test proporcionality pro omezování základních práv v době nebezpečí, nemá to žádný vliv na záruky právního státu zakotvených v Základním zákoně. Všechny ústavní limity výkonu veřejné moci jsou během stavu nebezpečí zachovány. Právní stát zakazuje svévolné uplatnění moci. Nemohou být tedy svévolně omezena práva způsobem, který nesnižuje hrozbu epidemie. Kromě toho jsou povoleny pouze takové odchylky od pravidel týkajících se omezení práv, které vyžaduje epidemická situace. Omezení nemohou být extrémně nepřiměřená vzhledem k tomu, co vyžaduje odvrácení nebezpečí. Pokud opatření přijatá během zvláštního právního řádu nesplňují tato kritéria, jsou neústavní a měla by být zrušena.

Záruky v oblasti lidských práv napomáhají úspěšnému boji proti pandemii. Transparentní rozhodování je v našem společném zájmu. Pokud lidé pochopí, proč vláda přijímá omezující opatření, zvýší se důvěra veřejnosti v úřady a veřejnost bude s větší pravděpodobností dodržovat pokyny úřadů.

V zemích, kde je přístup k veřejným informacím nebo právo zveřejňovat informace jako součást svobody projevu vážně omezený, vidíme, že následky epidemie jsou velmi vážné, zatímco země, které s virem bojovaly nejúspěšněji, významně podpořily přístup veřejnosti k veřejným informacím a sdílení dostupných informací.

Tato pandemie a nouzová opatření zasahují všechny z nás, ale ne všichni z nás jsou zasaženi stejnou měrou. Respekt pro lidská práva zaručuje, že starší lidé, ženy, lidé žijící ve špatných bytových podmínkách a bezdomovci, stejně jako lékařští pracovníci, pracovníci zásahových služeb a pracovníci v maloobchodech dostanou takovou ochranu, kterou ve stavu nebezpečí potřebují.

1. **Musí být zajištěn ústavní dohled nad rozhodnutím o prodloužení stavu nebezpečí a nad opatřeními přijatými během speciálního právního řádu. Za tímto účelem by měla být jako prozatímní opatření zjednodušena pravidla pro zahájení řízení u Ústavního soudu, přičemž soud musí jednat rychle a účinně.**

Ústavní normy vyžadují vynucení – toto platí i pro stav nebezpečí. Kvůli zvláštnímu mandátu vlády ale musí být během zvláštního právního řádu posílen ústavní dohled.

* Musí být zaručena nepřetržitá činnost Ústavního soudu za účelem rychlejšího a efektivnějšího soudního rozhodování, než jaké existuje dnes.
* Je třeba zavést jurisdikční a procedurální východiska, která zajistí, že Ústavní soud bude schopen rychle a účinně posoudit, zda jsou rozhodnutí o rozšíření stavu nebezpečí či jednotlivá opatření přijatá na jeho základě ústavní. Zatímco v prvním případě spočívá ústavní test v tom, zda je nezbytné schvalovat stav nebezpečí, tak druhý případ by měl být hodnocen na základě standardů pro tato omezení práv během zvláštního právního řádu.
* Jako dočasné opatření by měl být výčet osob způsobilých k zahájení abstraktního ústavního přezkumného řízení Ústavního soudu rozšířen tak, aby zahrnoval i ty, kterých se přímo netýká (kterémukoli členu parlamentu nebo alespoň vedoucímu parlamentních skupin by mělo být umožněno zahájit řízení podle čl. 24 odst. 2 písm. g) Základního zákona.
* Ústavní soud by měl postupovat v krátkých lhůtách za účelem meritorního rozhodnutí o záměrech týkajících se samotného zvláštního právního řádu a opatření souvisejících se speciálním právním řádem (příkladem může být třídenní lhůta ve volbách).
1. Doložka o ukončení stavu. [↑](#footnote-ref-1)
2. Neoficiální anglický překlad dostupný na: <https://hungarianspectrum.org/2020/03/21/translation-of-draft-law-on-protecting-against-the-coronavirus/> [↑](#footnote-ref-2)
3. Zákony, k jejichž schválení se vyžaduje kvalifikovaná většina parlamentu. [↑](#footnote-ref-3)