

Sebastian Kubas

Negacja dorobku i zdobyczy węgierskiej demokracji po 2010 roku

SŁOWA KLUCZOWE:

Węgry, proces demokracji, polityka Viktora Orbána po 2010 roku

STUDIA I ANALIZY

Wprowadzenie

Ponad dwie dekady przeobrażeń demokratycznych w Europie Środkowej i Wschodniej są wystarczającym okresem, żeby zauważyć specyfikę zmian w poszczególnych państwach. W części z nich proces demokracji prowadzi do skonsolidowanej demokracji, w innych przeżywa większe trudności, a w jeszcze innych nie powiódł się. Wybór tematu niniejszej analizy wiąże się z próbą zrozumienia tego, w jakim stopniu obecnie prowadzona demokracja na Węgrzech, uważana wcześniej za prawidłową, uległa redefinicji po 2010 roku. Proces demokracji w tym państwie, począwszy od 1990 roku, miał względnie linearny charakter i związany był z implementacją zasad i procedur charakterystycznych dla demokracji liberalnej. Jednakże w szóstych wyborach do Zgromadzenia Krajowego w 2010 roku węgierski elektorat poparł partię, która zanegowała liberalny wymiar demokracji i jest jednocześnie zwolennikiem tradycyjnego i konserwatywnego charakteru państwa. Celem niniejszego artykułu jest analiza przeobrażeń, jakie dokonały się w węgierskim procesie demokracji po 2010 roku i ich odniesienie do charakteru demokracji Węgier we wcześniejszym okresie.

Teza artykułu odwołuje się do twierdzenia o odejściu od założeń procesu demokracji w tym wymiarze, w jakim były one realizowane na

Węgrzech do 2010 roku. Przystępując do weryfikacji tezy należy zastanowić się nad charakterem dorobku węgierskiej demokracji okresu lat 1990–2010. Następnie, warto wskazać, jak doszło do przejścia władzy przez Fidesz w 2010 roku oraz jakie płaszczyzny demokratycznego życia publicznego zostały zredefiniowane przez władzę państwową? W związku z tym hipoteza niniejszego artykułu brzmi następująco: jeżeli po 2010 roku pojawiły się symptomy zmian w procesie demokracji na Węgrzech, to oznacza to, że wcześniej przebiegał on w odmienny sposób, który został uznany za niepoprawny. Metodami badawczymi, które zostaną wykorzystane w niniejszym artykule są: metoda historyczna w wymiarze genetycznym¹, analiza i synteza danych oraz metoda normatywna².

Artykuł składa się z trzech części: analizy demokracji Węgier w latach 1990–2010, wyjaśnienia przyczyn zmiany, która dokonała się w 2010 roku oraz analizy przeobrażeń procesu demokracji po 2010 roku.

Dorobek dwóch dekad demokracji (1990–2010)

Podstawą demokratycznego reżimu Węgier po 1990 roku były uzgodnienia, które zawarto pomiędzy Węgierską Socjalistyczną Partią Pracy (węg. Magyar Szocialista Munkáspárt, MSzMP), a opozycją. Negocjacje prowadzono w formie tzw. trójkątnego stołu (węg. Nemzeti Kerekasztal, NKA), który odbył się pomiędzy 13 czerwca, a 18 września 1989 roku³. Wśród zawartych porozumień, które wyznaczyły instytucjonalny wzór rozwoju demokracji na Węgrzech znalazły się: wprowadzenie modelu rządów parlamentarnych, uznanie praw obywatelskich, niezależność sądownictwa, cywilna kontrola nad armią, zmiana nazwy państwa na Republikę Węgier, wprowadzenie zasady wolności słowa i informacji, pluralizm polityczny polegający na wolności zakładania partii politycznych przy jednoczesnym zakazie monopolu działalności partii komunistycznej, ustalenie daty wyborów parlamentarnych na wiosnę 1990 roku, wprowadzenie mie-

¹ J.R. Sielezin, *Metoda historyczno-politologiczna*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii. Tom 1. Pojęcia, teorie i metody*, Warszawa 2016, s. 379–380.

² B. Krauz-Mozer, W. Szostak, *Teoria polityki. Podstawy metodologiczne politologii empirycznej*, Kraków 1993, s. 75–84.

³ A. Czyż, S. Kubas, *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej – od Jánoša Kádára do Viktora Orbána*, Katowice 2011, s. 59.

szanego systemu wyborczego, powołanie urzędu prezydenta, wycofanie kar za działalność opozycyjną, powołanie Trybunału Konstytucyjnego⁴.

Już na początku tranzycji doszło do podważenia konsensualnej metody tworzenia zrębów przyszłej demokracji, gdyż porozumienie zawarte przy trójkątnym stole nie zostało podpisane w całości przez dwie opozycyjne partie: Związek Młodych Demokratów (węg. *Fiatal Demokraták Szövetsége*, Fidesz) i Związek Wolnych Demokratów (węg. *Szabad Demokraták Szövetsége*, SzDSz). Następnie partie te zainicjowały przeprowadzenie referendum, które odbyło się 26 listopada 1989 roku. Wśród czterech pytań najważniejsze dotyczyło sposobu wyboru prezydenta. 50,1% osób biorących udział w referendum odpowiedziało, że najpierw powinny odbyć się wybory parlamentarne, a potem prezydenckie. Oznaczało to, że głowa państwa zostanie wyłoniona pośrednio przez demokratycznie wyłoniony parlament. Opozycyjny Fidesz i SzDSz odniosły sukces, gdyż uniemożliwiły elekcję kandydata MSzMP⁵.

Zmiany ustrojowe wypracowane przez strony biorące udział w trójkątnym stole zostały wprowadzone do konstytucji przez Zgromadzenie Krajowe w dniu 18 października 1989 roku⁶. W założeniu znowelizowana konstytucja miała mieć charakter tymczasowy, ale okazało się, że przez ponad dwie dekady była trwałym i stabilnym elementem systemu politycznego. W 1995 roku socjalliberalna koalicja rządowa składająca się z Węgierskiej Partii Socjalistycznej (węg. *Magyar Szocialista Párt*, MSzP) oraz SzDSz podjęła próbę uchwalenia nowej konstytucji. W związku z tym, że postkomuniści szukali szerokiego porozumienia elit i w tamtym czasie dążyli do ugruntowania społecznej legitymacji odzyskanych rządów, podjęli decyzję o dalekosiężnych skutkach. W celu wzmocnienia znaczenia konsensualnych reguł demokracji, parlament drugiej kadencji zdecydował, że decyzja o uchwaleniu przepisów dotyczących przygotowania nowej konstytucji powinna być przegłosowana przez 4/5 deputowanych Zgromadzenia Krajowego⁷. Jak się okazało uzyskanie takiej większości było nie tylko niemożliwe w ówczesnym parlamencie, ale i w następnych jego kadencjach.

Do 2010 roku Konstytucja Republiki Węgier była nowelizowana 24 razy, co nie zmienia faktu, że jej rozwiązania wprowadzały na

⁴ J. Bayer, *The Process of Political System Change in Hungary*, "Begegnungen: Schriftenreihe des Europa Institutes", Budapest 2003, s. 172.

⁵ M. Podolak, *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989–2012)*, Lublin 2014, s. 329–332.

⁶ W. Brodziński, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Węgier*, Warszawa 2002, s. 12–15.

⁷ *Konstytucja Węgier*, art. 24, ust. 5, Warszawa 2002, s. 44.

Węgrzech zasadę demokratycznego państwa prawa. Suwerenem władzy byli węgierscy obywatele, a forma rządów miała republikański charakter. Funkcjonował szeroki katalog praw i wolności obywatelskich. Ustrój opierał się na zasadzie trójpodziału władzy, określając parlamentaryzm jako model relacji pomiędzy organami władzy. Jednoizbowe Zgromadzenie Krajowe wybierane co cztery lata stało się naczelnym organem legislacyjnym, a władzę wykonawczą podzielono pomiędzy rząd i prezydenta. Premiera wybierał parlament, a powoływał prezydent. Rząd ponosił odpowiedzialność przed legislatywą. Prezydent był wybierany przez parlament, a zakres jego kompetencji należy uznać za stosunkowo wąski. W 1991 roku, w wyniku porozumienia pomiędzy rządzącym Węgierskim Forum Demokratycznym (węg. *Magyar Demokrata Fórum*, MDF) i opozycyjnym SzDSz, implementowano do porządku prawnego zasadę konstruktywnego wotum nieufności, co wzmocniło pozycję premiera i przybliżyło węgierski model do niemieckiego modelu kanclerskiego⁸.

Niezwykle ważną instytucją stojącą na straży demokratycznego porządku konstytucyjnego stał się Trybunał Konstytucyjny, który w trakcie swojej działalności wielokrotnie uniemożliwiał próby wprowadzenia w życie ustaw niezgodnych z konstytucją. Wpływ na ukształtowanie wysokiej pozycji Trybunału w okresie tranżycji i konsolidacji węgierskiej demokracji wywarł jego pierwszy prezes László Sólyom, który przyczynił się do uzyskania autonomii TK względem pozostałych organów władzy państwowej.

Poza konstytucyjnym wymiarem, także charakter systemu partyjnego możemy uznać za efekt rozwoju tendencji demokratycznych. Jeszcze przed upadkiem reżimu niedemokratycznego, bo od stycznia 1989 roku, prawo węgierskie pozwoliło na tworzenie różnych ugrupowań politycznych. W konsekwencji w bardzo szybkim czasie na scenie politycznej pojawiło wiele nowych partii. Należy zaznaczyć, że węgierski system partyjny na poziomie parlamentarnym uległ stosunkowo szybkiemu uporządkowaniu i stabilizacji. Początkowo główną osią podziału panującego wśród partii była ta, która wyróżniała komunistów oraz opozycję. Potem jednak, po transformacji partii komunistycznej w MSzP oraz uzewnętrznieniu konfliktów wśród opozycji, pojawił się nowy podział na partie, które były zwolennikami porozumienia się z postkomunistami oraz ich przeciwników. Po 1994 roku doszło do kolejnej zmiany, gdy do koalicji rządowej z postkomunistycznym MSzP przystąpił SzDSz. W tym okresie pozycję MDF na prawicy zaczął zajmować Fidesz. Jednocześnie MSzP umocnił się na lewej stronie. Konsekwencją tej stabilizacji było pojawienie się dwu-

⁸ A. Körösényi, *Government and Politics in Hungary*, Budapest 1999, s. 145–172.

biegunowej rywalizacji lewicy z prawicą oraz sukcesy w kolejnych wyborach odnoszone przez MSzP lub Fidesz. W tym pluralistycznym systemie partyjnym pozostałe partie zaczęły odgrywać rolę ugrupowań powitalnych.

Jak doszło do zmiany w 2010 roku?

Ukształtowany w przeciągu dwóch dekad procesu demokracji dwubiegunowy układ rywalizacji w systemie partyjnym zaczął się chwiać po 2006 roku. Było to związane z ujawnieniem w dniu 18 września 2006 roku tajnego nagrania z obrad ścisłego kierownictwa MSzP w Balatonőszöd, na którym premier Ferenc Gyurcsány negatywnie i w niewybrednych słowach wypowiadał się o złym stanie węgierskiej gospodarki i kondycji społeczeństwa. Spowodowało to masowe wystąpienia Węgrów. Przypomnijmy, że w kwietniu 2006 roku MSzP zwyciężył w wyborach parlamentarnych pokonując Fidesz. Viktor Orbán wykorzystał jednak sytuację jesiennego napięcia w celu pozyskania poparcia społecznego przeciwko rządzącej koalicji MSzP-SzDSz. Dnia 20 września 2006 roku wysłał ultimatum do rządu, aby ten podał się do dymisji, ale w Zgromadzeniu Krajowym Ferenc Gyurcsány otrzymał wotum zaufania.

Stanowisko V. Orbána wobec tego, co działo się od jesieni 2006 roku, było kontynuacją przyjętych znacznie wcześniej założeń. Gdy po swoich pierwszych rządach Fidesz przegrał wybory w 2002 roku, nie uznał ich ważności i nie pogratulował nowej ekipie przejęcia władzy. Gdy sytuacja powtórzyła się w 2006 roku, stwierdził, że na Węgrzech są łamane prawa człowieka i ograniczana jest wolność obywatelska, a rządząca koalicja ma charakter dyktatorski.

Postawa lidera głównej partii opozycyjnej miała negatywny wpływ na kształtowanie się demokratycznych zasad i wartości na Węgrzech. W rozgrywce politycznej wykorzystano lojalnego wobec Fidesz prezydenta László Sólyoma, który popierał postępowanie Fidesz. Sam Viktor Orbán odciął się całkowicie od kontaktów z elitą rządową, a także zaprzestał prowadzenia aktywności na forum parlamentu. Zaangażował się natomiast w rozwijanie współpracy z innymi prawicowymi organizacjami i tworzenie wielkiej zjednoczonej prawicy zdolnej do przejęcia władzy w 2010 roku⁹.

Jeszcze w 2003 roku Fidesz zmienił drugi człon nazwy na Węgierski Związek Obywatelski (węg. Fidesz – *Magyar Polgári Szövetség*, MPS), co

⁹ J. Debreczeni, *Viktor Orbán. Jeden obóz, jeden sztandar, jeden wódz*, Warszawa 2015, s. 380–385.

oznaczało chęć budowy ogólnonarodowego forum otwartego na obywateli o centrowych oraz prawicowych poglądach¹⁰. Wzmocniono także sieć kontaktów z przedstawicielami Kościoła katolickiego. Od 2002 roku funkcjonowała inicjatywa Fidesz pod nazwą Kół Obywatelskich (węg. *Polgári Körök*), których zadaniem było stowarzyszanie prywatnych obywateli w małe grupy w celu manifestacji prawicowych poglądów. Te działania miały doprowadzić Fidesz do sukcesu w 2006 roku, ale tak się nie stało.

Od 2002 roku postawa Fidesz ulegała radykalizacji, a po 2006 roku przybrała ona na sile. W negatywny sposób wpływała na postrzeganie wspólnego dorobku węgierskiej demokracji opartego na konsensualnych zachowaniach. W swojej retoryce Viktor Orbán zaczął akcentować podział społeczeństwa na tych obywateli, którzy popierają Fidesz, a tym samym poszanowanie prawa, transparentność w polityce i życie w zgodzie z etyką oraz na zwolenników socjalliberałów, czyli ludzi pozbawionych kręgosłupa moralnego i korzystających z korupcji. Jednocześnie zapowiadał rozliczenie z postkomunistyczną ekipą rządową i podważał istniejący wówczas system sprawiedliwości.

Na fali rosnącego niezadowolenia z rządu Ferenc Gyurcsány'ego, V. Orbán zdołał przeprowadzić w Zgromadzeniu Krajowym wniosek o referendum, które odbyło się w 2008 roku. Pytania dotyczyły opinii Węgrów w sprawie wprowadzenia odpłatności za korzystanie ze służby zdrowia i za studiowanie. Referendum było testem poparcia dla MSzP i SzDSz. Frekwencja wyniosła 50,5%, co dawało podstawę do uznania ważności jego rozstrzygnięcia. Okazało się, że ponad 80% obywateli poparło darmowy dostęp do służby zdrowia i wyższych uczelni, co stanowiło wyraz niezadowolenia z poczynań lewicy oraz aprobatę dla prawicy¹¹. Warto zwrócić uwagę, że w tym czasie sondaże opinii publicznej wskazywały na ogromny wzrost notowań Fidesz, który uzyskiwał ok. 60% poparcia. W grudniu 2009 roku pracownia badań społecznych Tárki dawała Fidesz 63%, a Század 64% głosów poparcia. Bezpośrednio przed wyborami parlamentarnymi wczesną wiosną 2010 roku odpowiednio 61% i 56%¹².

¹⁰ M. Szabó, *From a Suppressed AntiCommunist Dissident Movement to a Governing Party: The Transformations of FIDESZ in Hungary*, „Corvinus Journal of Sociology and Social Policy” 2011, nr 2, s. 57.

¹¹ E. Rytkó, *National Referenda in Hungary*, http://www.aceeeo.org/sites/default/files/PDF/presentation_of_conference/2008/Referenda%20in%20Hungary_english.pdf (dostęp: 20.09.2015); M. Podolak, *Instytucja referendum...*, s. 367–369.

¹² SzázadVég, *Instytut Badania Opinii Publicznej*, <http://szazadveg.hu> (dostęp: 12.04.2017); Tárki, *Instytut Badania Opinii Publicznej*, <http://www.tarki.hu/hu> (dostęp: 12.04.2017).

Poza ujawnieniem nagrania z Balatonőszöd do przyczyn, które legły u podstaw zmiany politycznej 2010 roku należy zaliczyć utratę zaufania obywateli do MSzP i SzDSz, serię taktycznych błędów popełnionych przez rząd, ujawnianie zjawisk korupcyjnych, niekonsekwentne działania w zakresie ograniczenia deficytu budżetowego oraz konflikty pomiędzy partiami koalicyjnymi¹³. Nałożenie się wspomnianych zjawisk na wzrost poparcia dla populizmu, radykalnych rozwiązań i autokratycznych tendencji wśród elektoratu dało efekt w postaci sukcesu Fidesz w szóstych wolnych wyborach parlamentarnych w 2010 roku.

Negowanie dotychczasowych osiągnięć procesu demokratyzacji

Podczas kampanii wyborczej w 2010 roku Fidesz zachował postawę sprzeciwu wobec MSzP jednocześnie głosząc wiele haseł o populistycznej proveniencji. Postulował nowelizację systemu wyborczego, który rzekomo nie odzwierciedlał prawdziwych preferencji obywateli, a także i innych elementów systemu politycznego. Potrzebę zmian głosiło hasło kampanii „Nadszedł czas!”. Ponadto nawoływano do moralnej odnowy narodu. Ostatecznie w wyborach do Zgromadzenia Krajowego Fidesz uzyskał ponad 50% głosów zarówno w okręgach jednomandatowych, jak i wielomandatowych, co przełożyło się prawie na 68% miejsc w parlamencie¹⁴. Tak wielki sukces wyborczy został następnie wykorzystany w celu przebudowy wielu sfer życia publicznego.

Pierwsze oznaki redefinicji demokratyczno-liberalnego systemu politycznego Węgier pojawiły po przejęciu władzy przez Fidesz w 2010 roku, ale już wcześniej, bo w 2007 roku, były minister w kancelarii Viktora Orbána, István Stumpf, zapowiadał potrzebę wprowadzenia nowego porządku konstytucyjnego. W tym kontekście wskazał na konieczność rozbudowy kompetencji władzy wykonawczej, przede wszystkim prezydenta¹⁵. W czerwcu 2010 roku, już po wielkim sukcesie wyborczym Fidesz, Zgromadzenie Krajowe zniósło 5 ustęp 24 artykułu Konstytucji z 1989 roku, który umożliwiał rozpoczęcie parlamentarnej debaty nad zmianą konstytucji od wyrażenia na to zgody przez 4/5 parlamentarzystów. Fidesz i KDNP posiadały 2/3 mandatów, dlatego musiały znieść

¹³ I. Janke, *Napastnik. Opowieść o Viktorze Orbánie*, Warszawa 2012, s. 229–230.

¹⁴ *National Election Office*, <http://www.valasztas.hu/en/parval2010/index.html> (dostęp: 7.07.2017).

¹⁵ J. Debreczeni, *Viktor Orbán...*, s. 386–406.

przeszkodę wyższej kwalifikowanej większości. Jeżeli chodzi o uchwalenie nowej konstytucji, to konstytucja z 1989 roku przewidywała potrzebną większość 2/3, co już było w zasięgu rządzącej koalicji.

Także w czerwcu Zgromadzenie Krajowe przyjęło *Deklarację o współpracy narodowej* (węg. *Nemzeti Együttműködés Rendszere*), która stwierdzała, że okres transformacji od 1989 do 2010 roku cechował się chaosem i wieloma odstępstwami od prawdziwej demokracji. Jednocześnie reżim socjalistyczny uznano za czas dyktatury. Dopiero wybory w 2010 roku umożliwiły rozpoczęcie prawdziwie suwerennych rządów¹⁶. W związku z tym w parlamencie siódmej kadencji powołano komisję konstytucyjną, której celem było przygotowanie projektu nowej ustawy zasadniczej. Pod koniec 2010 roku z jej prac wycofali się przedstawiciele partii opozycyjnych. W tej sytuacji rząd powołał Narodowe Gremium Konsultacyjne (węg. *Nemzeti Konzultációs Testület*)¹⁷, które przedstawiło projekt konstytucji w dniu 14 marca 2011 roku. Parlament przyjął go i w ten sposób 18 kwietnia 2011 roku uchwalono nową konstytucję¹⁸.

Fundamentalne Prawo, które jest oficjalną nazwą konstytucji, składa się z pięciu części. Mają one różną wewnętrzną strukturę, co oznacza, że każda z nich jest podzielona na podstawie odmiennych standardów. Fundamentalne Prawo zostało poprzedzone bardzo rozbudowaną preambułą zwaną Narodowym Wyznaniem Wiary, które wyraża aksjologiczne założenia ustrojodawcy. Spróbujmy przyjrzeć się Fundamentalnemu Prawu w kontekście negacji dotychczasowego dorobku demokratyczno-liberalnego dorobku. Po pierwsze, dokonano redefinicji suwerena, gdyż przeniesiono podmiotowość tego podmiotu z obywateli państwa węgierskiego na naród Węgrów. W powyższy sposób suweren przyjął etniczny charakter¹⁹, co ze względu na historyczno-społeczny kontekst rodzi konsekwencje w postaci uznania za suwerena także tych Węgrów, którzy zamieszkują państwa ościenne. Ponadto stawia pytanie o możliwość rewizji ustaleń potraktowanych z 1920 roku i trwałość granic w Europie Środkowej²⁰. Obawy powyż-

¹⁶ *System współpracy narodowej*, <http://jezwegierski.blox.pl/2010/07/System-Wspolpracy-Narodowej.html> (dostęp: 18.01.2017).

¹⁷ S. Kubas, *Węgierski parlamentaryzm: od narodzin do stanu obecnego z uwzględnieniem konstytucji z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 208–209.

¹⁸ A. Sadecki, *Wstęp. Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 14–16.

¹⁹ *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*, art. B, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 51.

²⁰ M. Gnizadowski, A. Sadecki, *Konstytucja nowych Węgier – implikacje krajowe i regionalne*, Ośrodek Studiów Wschodnich. Komentarz nr 60, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/>

sze potwierdzają następujące słowa preambuły „przrzekamy chronić i zachować duchową jedność naszego narodu, która w wichrach minionego stulecia rozerwana została na części”²¹.

Po drugie, ustawa zasadnicza odwołuje się do chrześcijańskich, konserwatywnych, tradycyjnych i narodowych wartości, które są istotne z punktu widzenia prawicy. Witold Brodziński zauważa, że nowa ustawa zasadnicza „legitymuje prawnie odrodzony w pierwszej dekadzie obecnego stulecia nacjonalizm węgierski”²². Preambuła uwypukla znaczenie historii w rozwoju narodu i podkreśla wspólne chrześcijańskie i państwowe symbole. Rozpoczynają ją słowa „Boże, błogosław Węgrów!”, które są jednocześnie pierwszym wersem hymnu Węgier. Poza tym mamy do czynienia z przywołaniem symbolu Świętej Korony uosabiającej jedność narodu i ciągłość państwowości. Potępiono czasy socjalizmu. Również sama nazwa państwa została zmieniona z Republiki Węgierskiej na Węgry.

Po trzecie, prawa człowieka i obywatela zostały ujęte w komunitarnych kategoriach odchodząc w ten sposób od dotychczasowej demokratyczno-liberalnej formy. W preambule czytamy: „uznajemy, że wolność jednostki może się realizować jedynie we współdziałaniu z innymi”. Artykuł XII, ustęp 1 Fundamentalnego Prawa podkreśla obowiązek człowieka do „wzbogacania społeczeństwa owocami swej pracy”, a artykuł XIX, ustęp 3 uzależnia przyznanie praw socjalnych od działalności jednostki na rzecz wspólnoty. Wymienione przykłady wyraźnie wprowadzają prymat społeczeństwa nad jednostką i odchodzą od uznania indywidualizmu za kluczową zasadę współczesnego węgierskiego konstytucjonalizmu.

Ponadto w części Wolność i odpowiedzialność państwo zostało zobligowane do ochrony podstawowych, nienaruszalnych i niezbywalnych praw człowieka. Faktycznie to nie państwo ma być gwarantem tych praw, ale powinny one wynikać z uznania ich za naturalne, a zatem chronione wyższym niż stanowione, państwowym prawem. Konstytucyjny zapis ogranicza zasadę autonomii jednostki. Wskażmy jeszcze na przepis artykułu L, który stwierdza, że małżeństwo jest wspólnotą kobiety i mężczyzny. Do 2011 roku ówczesne prawo uznawało homoseksualne związki

komentarze-osw/2011-07-29/konstytucja-nowych-wegier-implikacje-krajowe-i-regionalne (dostęp: 29.07.2011).

²¹ *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye. Fundamenty*, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.

²² Cyt. za: W. Brodziński, *Ustawa zasadnicza Węgier z 25 kwietnia 2011 roku. Odrodzenie narodu i państwa?*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 460.

za równe z heteroseksualnymi. Również rangę konstytucyjną uzyskała ochrona życia ludzkiego począwszy od poczęcia.

Po czwarte, pomimo tego, że w zakresie modelu relacji organów władzy nie doszło do większych przekształceń, na co zwraca uwagę Andrzej Sadecki pisząc „nie uległy jednak zmianie zasadnicze cechy ustroju węgierskiego”²³, to ze względu na partykularne interesy rządzącego Fidesz ograniczono kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Od 2011 roku TK może orzekać wyłącznie o zgodności z konstytucją ustaw budżetowych, o podatkach państwowych i lokalnych, świadczeniach socjalnych i cłach wyłącznie z przepisami ustawy zasadniczej, które dotyczą prawa do życia i godności, do ochrony praw osobowych, wolności myśli, sumienia, wyznania i praw dotyczących obywatelstwa węgierskiego w przypadku, gdy deficyt budżetowy przekroczy 50% PKB.

Możemy powiedzieć, że Fundamentalne Prawo w wymiarze aksjologicznym podważa dorobek demokratyzacji Węgier i wycofuje liberalne zdobycze tego procesu. Zmiany, do jakich doszło po objęciu władzy przez Fidesz, wiązały się z realizacją partykularnych interesów tego ugrupowania, o czym świadczy konflikt, który rozwinął się pomiędzy rządem a TK. Po 2011 roku rozpoczął się kilkuletni proces podważania pozycji tego organu. Celem tych działań było przejęcie całkowitej kontroli nad życiem publicznym przez Fidesz i likwidacja źródeł opozycji i krytyki nowego systemu. Dlatego też najpierw zwiększono liczbę sędziów TK i wydłużono ich kadencje, aby uzyskać większy wpływ na proces orzecznictwa. W ten sposób skład 11-osobowego TK zmienił się na 15-osobowy, a 9-letnia kadencja na 12-letnią. Mimo tego TK wielokrotnie podejmował negatywne orzeczenia w stosunku do uchwalanego prawa zarówno przez parlament siódmej, jak i ósmej kadencji. Jednakże Fidesz i KDNP obchodziły powyższe orzeczenia poprzez uchwalanie zmian w Konstytucji i uznanie ich za nadrzędne w stosunku do innych aktów, tym samym nadając im rangę konstytucyjną, na którą musiał się powoływać TK. Wielokrotne nowelizacje nowej konstytucji podważyły jej wiarygodność i trwałość²⁴.

Przejęcie kontroli nad mediami było pierwszym krokiem nowego rządu w stronę ograniczenia zasady wolności. W tym celu już w 2010 roku uchwalono ustawę CLXXXV o usługach medialnych i komunikacji

²³ Cyt. za: A. Sadecki, *Państwo stanu wyższej konieczności. Jak Orbán zmienił Węgry*, „Punkt widzenia” 2011, nr 41, s. 11, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_41_panstwo-stanu-wyzszej-koniecznosci_net.pdf (dostęp: 3.03.2017).

²⁴ S. Kubas, *Sąd Konstytucyjny Węgier*, [w:] M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk (red.), *Sądowictwo konstytucyjne w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, Katowice 2015, s. 90–92.

masowej²⁵. Powołała ona Radę ds. Mediów, której jednym z zadań jest wymierzanie kar za brak równoważenia odmiennych punktów widzenia w prezentowanych materiałach. W rzeczywistości ten nieostry przepis wykorzystuje się w celu ograniczania opozycyjnych wobec rządowych opinii. Instytucją, która bezpośrednio nakłada kary, jest Państwowy Zarząd Mediów i Komunikacji Informacyjnej. W 2011 roku powołano do życia Węgierską Narodową Agencję Informacyjną, która z kolei posiada monopol na przekazywanie mediom prywatnym i publicznym oficjalnych informacji dotyczących funkcjonowania organów władzy publicznej. W wyniku międzynarodowej krytyki wobec węgierskiego prawa medialnego (OBWE, Parlament Europejski, Rada Europy) Zgromadzenie Krajowe dokonało rewizji i uchylenia wielu kontrowersyjnych przepisów prawa.

Odnosnie do nowego prawa wyborczego należy podkreślić, że wprowadziło ono zarówno pozytywne, jak i negatywne zmiany. W zakresie tych pierwszych uprościło całą procedurę przeliczania głosów na mandaty zmniejszając liczbę poziomów alokacyjnych z trzech do dwóch, a także liczbę wybieranych posłów z 386 do 199. Likwidacji uległa również konieczność przeprowadzania dwóch tur głosowania. Z drugiej strony wzmocnienie pozycji okręgów jednomandatowych względem wielomandatowych zwiększyło szansę sukcesu wyborczego dużych ugrupowań, jak Fidesz. Ponadto przyznanie możliwości udziału w wyborach mniejszości węgierskiej zamieszkującej państwa ościennie również sprzyja konserwatywno-narodowemu Fideszowi. Rządząca koalicja dokonała zmiany granic jednomandatowych okręgów w ten sposób, aby zwiększyć prawdopodobieństwo zwycięstwa w kolejnych wyborach swoich kandydatów²⁶. Celem reform prawa wyborczego była także chęć uzyskania efektu nadreprezentacji, co warunkuje możliwość kontynuacji rozpoczętych w 2010 roku zmian ustrojowych²⁷.

Zmiany dotknęły również systemu sądownictwa. Miały one na celu osłabienie niezależności tej władzy i podporządkowanie jej egzekutywie zdominowanej przez Fidesz. Fundamentalne Prawo nie wprowadziło

²⁵ Act CLXXXV of 2010 on Media Services and Mass Communication, http://hunmedialaw.org/dokumentum/153/Mttv_110803_EN_final.pdf (dostęp: 6.04.2017).

²⁶ T. Drinóczy, *Nowy węgierski system wyborczy*, „Studia Wyborcze” 2012, nr 13; A. Bozóki, *Access to Electoral Rights. Hungary*, <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=1319-Hungary-FRACIT.pdf> (dostęp: 20.05.2016).

²⁷ W. Sokół, *Polityka reform wyborczych na Węgrzech*, [w:] A. Alberski, W. Jednaka, D. Skrzypiński (red.), *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Instytucje i mechanizmy rywalizacji politycznej. Tom II. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Antoszewskiemu*, Toruń 2014, s. 340.

należytych gwarancji w stosunku do sądownictwa, co wynikało z doraźnych interesów i chęci przejścia kontroli nad tym organem władzy. Brak wymienienia szczebli sądów i nazwania innych ważnych elementów sądownictwa jest tego przykładem. Poza tym zobowiązanie sędziów do orzekania w sprawach nie tylko na podstawie prawa, ale i w zgodzie z celami moralnymi, gospodarczymi, publicznymi oraz zdrowym rozsądkiem ma nieostry charakter²⁸. Wprowadzenie zmian w ustawie zasadniczej otworzyło Fideszowi drzwi do wymiany dotychczasowego składu tego organu i przejścia w nim kontroli. W listopadzie 2011 roku Zgromadzenie Krajowe przyjęło ustawę o organizacji i administracji sądów na Węgrzech, która powoływała do życia Narodowe Biuro Sądowe²⁹. Jego zadaniem stała się kontrola i zarządzanie sądownictwem na Węgrzech. Nieprzypadkowo przewodniczącą tej instytucji została żona twórcy fideszowskiej konstytucji Józsefa Szájera, Tünde Handó. Ograniczeniu niezależności sądownictwa służył także przepis obniżający granicę wieku emerytalnego dla sędziów z 70 do 62 lat, co miało umożliwić wysłanie wielu sędziów na emeryturę i zajęcie ich stanowisk przez prawników powiązanych z Fidesz.

Poza tym fideszowski rząd ograniczył zasadę decentralizacji władzy odbierając samorządowi terytorialnemu zadania w zakresie oświaty i służby zdrowia, wzmocnił nadzór i tym samym znacznie utrudnił swobodę działania organizacji pozarządowych.

Po 2010 roku Fidesz jest w stanie wpływać na wiele sfer o politycznym, kulturowym, gospodarczym i społecznym charakterze. Rodzi to zjawiska patologiczne. Magyar Bálint zauważa, że Węgry przyjęły formę państwa mafijnego, w którym pojawiły się różne kręgi wpływowych osób wykorzystujących swoje pozycje w celu wzmocnienia siły oddziaływania Fidesz. Najwyżej w hierarchii usytuowany jest krąg poligarchów złożony z Viktora Orbána, Antala Rogána i Jánosa Lázára. Pierwszy jest premierem, drugi przewodniczącym parlamentarnej frakcji Fidesz, a trzeci szefem Kancelarii Premiera. Ich zadaniem jest utrzymywanie ścisłych kontaktów z czołowymi działaczami partii, gromadzenie wiedzy o postawach członków partii oraz podejmowanie decyzji o dystrybucji pozycji oraz

²⁸ A. Arato, G. Halmai, J. Kis: *Opinion of the Fundamental Law of Hungary*, [w:] G.A. Tóth (red.), *Constitution for a Desunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Budapest 2011, s. 479–480; *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*, art. 25–28, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 86–87.

²⁹ *Act of CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2012\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2012)007-e) (dostęp: 6.04.2017).

majątku. Poniżej poligarchów znajdują się wewnętrzni oligarchowie, jak Zsolt Nygers, Lajos Simicska, Tomás Varga, Gyula Gansperger. Pomimo tego, że nie zajmują oficjalnych stanowisk w administracji publicznej, to mają istotny wpływ na kształtowanie polityki państwa. *Trzeci krąg należy do adoptowanych oligarchów pokroju* László Baldaufa i Gábora Szélesa. Stanowią oni zaplecze bezpośredniego kręgu otaczającego elitę władzy, ale nie mają wpływu na kierunek polityki. W zamian za świadczenie usług gospodarczych uzyskują korzyści polityczne i gospodarcze. Następnie mamy do czynienia z poddanymi oligarchami, którzy w wyniku różnych zabiegów prowadzonych przez Fidesz zostali skłonieni do współpracy, jak np. Tomás Leisztinger. Natomiast eskortujący oligarchowie nie zostali jeszcze całkowicie zasymilowani, co wynika z ich wcześniejszej lojalności wobec lewicy. Po 2010 roku zaczęto ograniczać im pole manewru stosując techniki upokorzenia i skłonienia do poparcia Fidesz (Sándor Demján, Sándor Csányi). Ostatni krąg stanowią autonomiczni oligarchowie, którzy posiadają znaczenie polityczne i gospodarcze, a Fideszowi nie udało się skłonić ich do współpracy³⁰.

W tworzeniu swoistego państwa mafijnego duże znaczenie odegrał Lajos Simicska, który od początku kariery politycznej wspierał V. Orbána. W latach 1998–2002 udało mu się odnieść niebywały sukces finansowy korzystając z tego, że Fidesz posiadał wówczas władzę³¹. L. Simicska umożliwił prawicy przejęcie kontroli nad mediami po 2010 roku³². W zamian za to V. Orbán wspierał w przetargach państwowych jego firmy. Ostatnio zauważa się, że zbyt duża niezależność L. Simicski zaczęła przeszkadzać premierowi i po 2015 roku następuje ochłodzenie wzajemnych relacji skutkujące ograniczeniem przepływu pieniędzy państwowych na usługi świadczone przez firmy należące do L. Simicski³³.

Podsumowanie

Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza potwierdza tezę, że po 2010 roku nastąpiło odejście od charakteru węgierskiej demokratyzacji występującego wcześniej. Dorobek dwóch dekad węgierskiej demokracji-

³⁰ B. Magyar, *Post-Communist Mafia State. The Case of Hungary*, Budapest 2016, s. 74–82.

³¹ A. Sadecki, *Państwo stanu wyższej konieczności*, s. 16, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_41_panstwo-stanu-wyzszej-koniecznosc_net.pdf (dostęp: 3.03.2017).

³² B. Magyar, *Post-Communist Mafia State...*, s. 87–88.

³³ A. Sadecki, *Węgry: Orbán gra kartą imigracyjną*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-05-13/wegry-orban-gra-karta-imigracyjna> (dostęp: 30.03.2017).

zacji (1990–2010) był osadzony w liberalno-demokratycznym kontekście, a mechanizmem broniącym jego istnienie była równowaga sił pomiędzy lewicą i prawicą. Zachwianie tej równowagi po 2006 roku przyczyniło się do późniejszego sukcesu Fidesz oraz możliwości dokonania istotnych zmian ustrojowych, politycznych i aksjologicznych w życiu publicznym. Uchwalone w 2011 roku Fundamentalne Prawo utrzymało parlamentarny model relacji między organami władzy w jego kanclerskiej wersji, ale zmodyfikowało aksjologiczny wymiar życia publicznego i ograniczyło możliwość dokonania zmian ustrojowych przez następne rządy. Oznacza także ograniczenie wpływu opozycji na działania władzy. Pogorszenie jakości węgierskiej demokracji notują indeksy badające poziom demokracji. Prezentowany w raportach *Nations in Transit* *democracy score* obniżył ocenę węgierskiej demokracji w okresie od 2010 do 2016 roku w skali siedmiopunktowej z 2,61 na 3,62 plasując to państwo od 2015 roku w gronie demokracji skonsolidowanych połowicznie³⁴, a *democracy index* wystawiany przez the *Economist Intelligence Unit* od 2010 do 2016 roku obniżył ocenę o prawie pół punktu z 7,21 do 6,72³⁵.

Odnosząc się do hipotezy postawionej we wprowadzeniu do artykułu należy wskazać, że na długo przed szóstymi wyborami parlamentarnymi Fidesz deklarował, a także podejmował działania podważające dorobek węgierskiej demokracji uważając ją za niepoprawną. Przed siódmymi wyborami parlamentarnymi, w 2014 roku w rumuńskim miasteczku Băile Tușnad, Viktor Orbán powiedział, że jest zwolenni-

³⁴ *Freedom House*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/hungary> (dostęp: 10.03.2016).

³⁵ *Democracy Index 2010. Democracy in Retreat. A Report from the Economist Intelligence Unit*, http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf (dostęp: 27.01.2016); *Democracy Index 2011. Democracy under Stress. A Report from the Economist Intelligence Unit*, http://akgul.bilkent.edu.tr/eiu/Democracy_Index_Final_Dec_2011.pdf (dostęp: 27.01.2016); *Democracy Index 2012. Democracy at a Standstill. A Report from The Economist Intelligence Unit*, https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=1034 (dostęp: 27.01.2016); *Democracy Index 2013. Democracy in Limbo. A Report from The Economist Intelligence Unit*, http://www.ihsnews.net/wp-content/uploads/2014/06/Democracy_Index_2013_WEB-2.pdf (dostęp: 27.01.2016); *Democracy Index 2014. Democracy and its discontents. A Report from The Economist Intelligence Unit*, <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf> (dostęp: 27.01.2016); *Democracy Index 2015. Democracy in an age of anxiety. A Report from The Economist Intelligence Unit*, <http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf> (dostęp: 27.01.2016); *Democracy Index 2016. Revange of the deplorables. A Report from The Economist Intelligence Unit*, <http://felipesahagun.es/wp-content/uploads/2017/01/Democracy-Index-2016.pdf> (dostęp: 27.03.2017).

kiem illiberalnej demokracji, a także, że popiera rozwiązania stosowane w takich państwach, jak Chiny, Rosja, Turcja, czy Singapur³⁶. Słowa powyższe w symboliczny sposób odzwierciedlają sedno procesu negacji charakteru demokratyzacji w wymiarze liberalnym, a także preferencję wartości konserwatywnych, tradycyjnych i narodowych w życiu publicznym przez obecną władzę. Utrzymujące się wysokie poparcie Fidesz po 2010 roku (około 50% w sondażach opinii publicznej³⁷) sugeruje, że większość węgierskiego elektoratu wyraża zadowolenie z dokonywanych zmian Fidesz w zakresie redefinicji procesu demokratyzacji.

STRESZCZENIE

Artykuł podejmuje kwestię stosunku węgierskiej partii Fidesz do dorobku procesu demokratyzacji w tym państwie. Po 1990 roku elity polityczne Węgier brały udział w tworzeniu liberalno-demokratycznego wzoru instytucjonalnego oraz systemu wartości, ale po 2010 roku pojawiła się nowa koncepcja demokracji zaoferowana przez Fidesz odchodząca od liberalizmu. Od czasu przejścia władzy przez Fidesz wiele wcześniejszych zdobyczy demokracji liberalnej zostało poddanych krytyce i usuniętych z życia publicznego, w ich miejscu pojawiły się natomiast tradycyjne i konserwatywne wartości.

Sebastian Kubas

CONTESTING THE HERITAGE AND ACHIEVEMENTS OF HUNGARIAN PROCESS OF DEMOCRATIZATION AFTER 2010

The article presents the relations of party Fidesz to the heritage of democratization process in Hungary. After 1990 Hungarian political elites had been creating the liberal democratic pattern of institutions and axiological system, yet after elections in 2010 Fidesz revealed a new concept of the democratic regime. It has not much in common with liberalism, what's more in some aspects it does not deal well with democracy. Since 2010 many of previous democratic achievements have

³⁶ *Full Text of Viktor Orbán's speech at Băile Tusnad of 26 July 2014.* „The Budapest Beacon” 2014, <http://budapestbeacon.com/public-policy/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/10592> (dostęp: 6.04.2017).

³⁷ *Tárki, Instytut Badania Opinii Publicznej.* <http://www.tarki.hu/hu> (dostęp: 6.04.2017).

been contested and withdrawn from public life and replaced by conservative and traditional values.

KEY WORDS: *Hungary, the process of democratization, Viktor Orbán's politics after 2010*

Bibliografia

- A. Arato, G. Halmai, J. Kis, *Opinion of the Fundamental Law of Hungary*, [w:] G.A. Tóth (red.), *Constitution for a Desunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Budapest 2011.
- J. Bayer, *The Process of Political System Change in Hungary*, „Begegnungen: Schriftenreihe des Europa Institutes”, Budapest 2003.
- A. Bozóki, *Access to Electoral Rights. Hungary*, <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&app=countryProfiles&f=1319-Hungary-FRACIT.pdf> (dostęp: 20.05.2016).
- Brodziński W., *Ustawa zasadnicza Węgier z 25 kwietnia 2011 roku. Odrodzenie narodu i państwa?*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- A. Czyż, S. Kubas, *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej – od Jánosa Kádára do Viktora Orbána*, Katowice 2011.
- J. Debreczeni, *Viktor Orbán. Jeden obóz, jeden sztandar, jeden wódz*, Warszawa 2015.
- T. Drinóczy, *Nowy węgierski system wyborczy*, „Studia Wyborcze” 2012, nr 13.
- A. Körösiényi, *Government and Politics in Hungary*, Budapest 1999.
- S. Kubas, *Sąd Konstytucyjny Węgier*, [w:] M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk (red.), *Sądownictwo konstytucyjne w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, Katowice 2015.
- S. Kubas, *Węgierski parlamentaryzm: od narodzin do stanu obecnego z uwzględnieniem konstytucji z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5.
- B. Magyar, *Post-Communist Mafia State. The Case of Hungary*, Budapest 2016.
- M. Podolak, *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989–2012)*, Lublin 2014.
- E. Rytókó, *National Referenda in Hungary*, http://www.aceeeo.org/sites/default/files/PDF/presentation_of_conference/2008/Referenda%20in%20Hungary_english.pdf (dostęp: 20.09.2015).
- A. Sadecki, *Państwo stanu wyższej konieczności. Jak Orbán zmienił Węgry*, „Punkt Widzenia” 2011, nr 41.
- M. Szabó, *From a Suppressed AntiCommunist Dissident Movement to a Governing Party: The Transformations of FIDESZ in Hungary*, „Corvinus Journal of Sociology and Social Policy” 2011, nr 2.
- W. Sokół, *Polityka reform wyborczych na Węgrzech*, [w:] A. Alberski, W. Jednaka, D. Skrzypiński (red.), *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Instytucje i mechanizmy rywalizacji politycznej. Tom II. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Antoszewskiemu*, Toruń 2014.