

Sebastian Kubas\*

## Kryzys węgierskiego parlamentarizmu po 2010 roku w warunkach rozwoju demokracji nieoliberalnej

The Crisis of Hungarian Parliamentarism after 2010  
during the Progress of Illiberal Democracy

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** parlament, Węgry, demokracja nieoliberalna

**Keywords:** parliament, Hungary, illiberal democracy

**Abstrakt:** Pogorszenie stanu węgierskiej demokracji po 2010 roku wiąże się z osłabieniem zasady państwa prawa, a zmiany redefiniujące reżim polityczny Węgier uwypuklają dominującą rolę egzekutywy kosztem legislatywy. Artykuł podejmuje analizę działalności węgierskiego parlamentu w latach 2010–2022, który jest ciałem odpowiedzialnym za implementację zmian. Analiza spełnia kryterium nowości poprzez odwołanie się tylko do jednej części systemu politycznego, podczas gdy większość badań koncentruje się na globalnych zmianach reżimu na Węgrzech. Celem artykułu jest zbadanie działalności parlamentu opartej na nieoliberalnym legalizmie. Główne pytanie dotyczy roli i pozycji Zgromadzenia Krajowego w procesie pogorszenia stanu węgierskiej demokracji. Metodami badawczymi są: analiza prawna, podejście neoinstytucjonalne i metoda porównawcza.

**Abstract:** Deterioration of Hungarian democracy has weakened the rule of law since 2010. The changes that favour the executive power at the expense of the legislative one are implemented by National Assembly. The paper analyses the formal and practical outcome of the functioning of the Hungarian parliament (2010–2022), which meets the criteria of novelty by referring to only one of the parts of the political system, while many other researchers focus on global regime changes. The research aims to analyze how the Hungarian parliament introduces illiberal legalism. The main question refers to the

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7609-4002>, dr hab., prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. E-mail: [sebastian.kubas@us.edu.pl](mailto:sebastian.kubas@us.edu.pl)

*role and position of the National Assembly in the process of deterioration of Hungarian democracy. The research methods are the legal analysis, neo-institutional approach and comparative method.*

## Wstęp

Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że współczesna demokracja węgierska przeżywa kryzys. Sam premier Viktor Orbán w lipcu 2014 roku w rumuńskim Băile Tușnad oznajmił, że Węgry odchodzą od demokracji liberalnej, która w latach 1990–2010 przyczyniła się do kryzysu państwowego. Wskazał na to, że jego państwo podąża własną drogą w stronę budowania zdrowej ekonomii, a liberalno-demokratyczne zasady jedynie ją ograniczają. Zaznaczył, że nowo kreowany system nie koliduje z członkostwem w Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Jednak, jak pokazała przyszłość, mylił się. Nie tylko Unia Europejska, ale i Rada Europy, czy Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie podjęły krytykę wprowadzanych na Węgrzech zmian, w wyniku których pewna część forsowanych przez V. Orbána zmian została anulowana. W kontekście interesującej nas analizy krytyka Unii Europejskiej i Komisji Weneckiej przy Radzie Europy dotyczy słabej jakości procesu legislacyjnego i lekceważenia parlamentarnej opozycji przez rządzącą większość<sup>2</sup>.

Z formalnego punktu widzenia zmiany dokonywane na Węgrzech po 2010 roku mają oparcie w prawie. Koalicja rządząca dwóch partii, czyli Węgierskiego Związku Młodych Demokratów – Węgierskiego Związku Obywatelskiego (Fidesz – Magyar Polgári Szövetség) i Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej (Kereszténydemokrata Néppárt, KDNP) uchwała akty w Zgromadzeniu Narodowym, w którym od 2010 roku do 2022 roku (z wyjątkiem kadencji 2014–2018) posiada większość 2/3 mandatów. Celem badań jest określenie obecnej pozycji węgierskiego ciała legislacyjnego w kontekście zmian ustrojowych po 2010 roku przy założeniu, że dominująca egzekutywa traktuje Zgromadzenie Krajowe w sposób utylitarny. Dlatego też analizie poddana zostanie deliberatywna funkcja parlamentu, ulegająca ograniczeniu przez dominującą większość. Po 2010 roku Fidesz minimalizuje możliwość przedyskutowania zgłaszanych projektów ustaw przez opozycję. Miejmy jednak na uwadze to, że współcześnie w demokratycznych systemach politycznych parlament ulega procesowi racjonalizacji z powodu rosnącej liczby spraw, z którymi musi pora-

<sup>1</sup> A. Sadecki, *Antyliberalny manifest Orbána*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-08-06/antyliberalny-manifest-orbana> (18.10.2022).

<sup>2</sup> V. Kazai, *The Misuse of the Legislative Process as a Part of the Illiberal Toolkit. The Case of Hungary*, «The Theory and Practice of Legislation» 2021, vol. 9, nr 3, s. 303–304.

dzić sobie władza. Powoduje to intensyfikację prac egzekutywy, a następnie także i legislatywy. Pomimo tego uważam, że racjonalizacja prac parlamentu nie powinna ograniczać autonomii i deliberatywnego charakteru oraz poszanowania pluralizmu ciała ustawodawczego.

Siła parlamentu w systemie politycznym jest związana z liberalną demokracją w ten sposób, że o dojrzałej demokracji możemy mówić, gdy parlament pozwala różnym opcjom politycznym na delibrację nad problemami w równy sposób<sup>3</sup>. Rządząca większość szanuje opinie ugrupowań opozycyjnych, co nie oznacza, że przy uchwalaniu każdej ustawy uwzględnia ich zdanie. Równe prawo do debaty nie oznacza równego prawa do wpływu na ostateczny kształt ustawy<sup>4</sup>. Jednakże przykład nieoliberalnych zmian ustroju węgierskiego po 2010 roku doprowadził do stanu, w którym rola opozycji w pracach na forum parlamentu została znacznie ograniczona przez rządzący Fidesz po to, aby egzekutywa mogła swobodnie utrwałać nieoliberalny porządek.

W wyniku powyższych rozważań chciałbym postawić pytanie o pozycję parlamentu we współczesnym systemie politycznym Węgier, który po 2010 roku uległ znacznej tranzycji ustrojowej podważającej założenia demokracji liberalnej<sup>5</sup>. Temu głównemu pytaniu towarzyszą trzy poboczne. Po pierwsze, jakie są ramy reżimowe funkcjonowania węgierskiego systemu politycznego. Po drugie, jak wygląda formalna organizacja Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech. Po trzecie, jakie mechanizmy, zarówno formalne, jak i nieformalne, są stosowane przez egzekutywę po 2010 roku w celu ograniczenia autonomii legislatywy.

Globalne zmiany w państwach, które redefiniują współczesną demokrację liberalną, stanowią pole analiz politologicznych, jednakże mniejszą popularnością cieszą się analizy szczegółowe. W tym kontekście badanie zachowania parlamentu węgierskiego po 2010 roku wydaje się spełniać warunki nowatorskości. Poniższy artykuł w części merytorycznej składa się z trzech części. W pierwszej, teoretycznej, przedstawione zostaną założenia reżimowe funkcjonowania systemu politycznego Węgier. W drugiej, podjęta zostanie analiza podstaw prawnych organizacji węgierskiego Zgromadzenia Krajowego. W trzeciej, ukazane zostaną faktyczne działania populistycznego Fidesz w celu wzmocnienia egzekutywy kosztem legislatywy węgierskiej. W trakcie badań zostaną wykorzystane następujące metody badawcze: analiza aktów prawnych, analiza i synteza danych, podejście neoinstytucjonalne i metoda porównawcza.

<sup>3</sup> A. Lührmann, S. Lindberg, *A Third Wave of Autocratization is Here: What is New about It?*, «Democratization» 2019, vol. 26, nr 7, s. 5.

<sup>4</sup> M.Ch. Wilson, J. Woldense, *Contested and Established? A Comparison of Legislative Powers across Regimes*, «Democratization» 2019, vol. 26, nr 4, s. 585–605.

<sup>5</sup> Z. Szente, *The Twilight of Parliament. Parliamentary Law and Practice in Populist Times*, «International Journal of Parliamentary Studies» 2021, vol. 1, s. 127–128.

## Demokracja nieliberalna jako koncepcja reżimu podważającego zasadę demokratycznego państwa prawa

Ramy reżimowe, w których dokonują się zmiany na Węgrzech po 2010 roku, nie mieszczą się w granicach liberalnej demokracji budowanej po 1990 roku. Wśród ujęć definicyjnych, które określają obecny charakter reżimu państwa węgierskiego, panuje pewien semantyczny chaos. Już w 2018 roku Matthijs Bogaards wskazał, że w literaturze pojawiło się co najmniej dziesięć określeń reżimu węgierskiego<sup>6</sup>. W 2021 roku Timea Drinóczy i Agnieszka Bień-Kacała zauważyły kolejnych czternaście nowych określeń<sup>7</sup>. Wśród wymienianych pojęć są m.in. semi-autorytaryzm, demokracja symulowana, de-demokratyzacja, plebiscytowy autorytaryzm, demokracja w regresji i inne. Ten wielość na pewno utrudnia zrozumienie charakteru przemian reżimowych na Węgrzech i klasyfikowania ich w bardziej globalnym kontekście.

W mojej ocenie zmiany ustrojowo-polityczne na Węgrzech najlepiej oddaje pojęcie nieliberalnej demokracji, które wskazuje na to, że dane państwo nadal posiada cechy demokracji, ale jej liberalny wymiar jest upośledzony. Jednocześnie można je rozpatrywać na podstawie określonych cech stanowiących niepełną formę demokracji liberalnej, a czasami wręcz jej przeciwieństwo<sup>8</sup>. Zwróćmy jednak uwagę, że dla niektórych badaczy już samo pojęcie współczesnej demokracji kryje w sobie przymiotnik liberalna, a żadna inna jej forma jest niemożliwa, także nieliberalna<sup>9</sup>.

Pojęcie demokracji nieliberalnej (ang. illiberal democracy) wprowadził do dyskursu Fareed Zakaria, który pod koniec lat 90. XX wieku zauważył, że w niektórych państwach dążących do demokracji liberalnej władza zaczęła ignorować konstytucyjne ograniczenia, co pozwalało jej na kontrolę sfery publicznej. Opozycja, jako przeciwwaga rządu, zaczęła być deprecjonowana i tłamszona.

<sup>6</sup> M. Bogaards, *De-democratization in Hungary: Diffusely Defective Democracy*, «Democratization» 2018, vol. 25, nr 8, s. 1482.

<sup>7</sup> A. Bień-Kacała, T. Drinóczy, *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary. The Deterioration of Liberal Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law*, London–New York 2022, s. 17–18.

<sup>8</sup> A. Biró-Nagy, *Illiberal Democracy in Hungary: the Social Background and Practical Steps of Building an Illiberal State*, [https://www.cidob.org/en/articulos/monografias/illiberals/illiberal\\_democracy\\_in\\_hungary\\_the\\_social\\_background\\_and\\_practical\\_steps\\_of\\_building\\_an\\_illiberal\\_state](https://www.cidob.org/en/articulos/monografias/illiberals/illiberal_democracy_in_hungary_the_social_background_and_practical_steps_of_building_an_illiberal_state) (4.10.2022); P. Krekó, Z. Enyedi, *Explaining Eastern Europe: Orbán's Laboratory of Illiberalism*, «Journal of Democracy» 2018, vol. 29, nr 3, s. 39–51; M.F. Plattner, *Illiberal Democracy and the Struggle on the Right*, «Journal of Democracy» 2019, vol. 30, nr 1, s. 5–16; J. Rupnik, *Explaining Eastern Europe: the Crisis of Liberalism*, «Journal of Democracy» 2018, vol. 29, nr 3, s. 24–38.

<sup>9</sup> W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny*, Łódź 2020, s. 384–386; G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998.

W nieoliberalnej demokracji władza wykonawcza podkreśla, że wywodzi się z bezpośrednich wyborów, w których większość społeczeństwa ją popiera. Dlatego posiada ona mandat społeczny do tego, aby dokonywać zmian w imię ludu bez konieczności dopuszczenia do głosu innych ośrodków i aktorów politycznych<sup>10</sup>. Egzekutywa wspierana przez większość legislatury, nie dąży do likwidacji organów władzy i instytucji demokracji liberalnej, ale do redefinicji ich pozycji w ten sposób, że stają się zależne od niej. Zmienia reguły gry politycznej poprzez osłabienie zasady separacji władz, a także mechanizmu kontroli i równowagi. Prowadzi to ostatecznie do lekceważenia zasady państwa prawa<sup>11</sup>.

Jak wskazują Agnieszka Bień-Kacała i Tímea Drinóczi, pojawienie się demokracji nieoliberalnej wpływa na wykształcenie się nieoliberalnego konstytucjonalizmu<sup>12</sup>, w którym mamy do czynienia z podporządkowaniem egzekutywie wymiaru sędziowskiego, ograniczeniem autonomii Trybunału Konstytucyjnego oraz skostnieniem i przedmiotowym traktowaniem legislatury przez rządzącą większość<sup>13</sup>. W interesie egzekutywy o populistycznej proweniencji jest odrzucenie liberalnego substancjalnego kontekstu demokracji, czyli m.in. negacja transparentności działań władzy, tolerancji społeczna, czy pluralizmu politycznego<sup>14</sup>. Nieoliberalny konstytucjonalizm, co prawda, zachowuje mechanizm odpowiedzialności władzy przed społeczeństwem w postaci cyklicznych wyborów, formalnie utrzymuje podział władzy i podejmuje działania w oparciu o prawo, ale robi to przekraczając granice konsensualizmu zgodnie z zasadą bezwzględnych rządów większości<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, «Foreign Affairs» 1997, vol. 76, nr 6, s. 22–43.

<sup>11</sup> A. Antoszewski, *Demokracja nieoliberalna jako projekt polityczny*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, P. Stawarz, J. Wiśniewska-Grzelak (red.), *Zmierzch demokracji liberalnej*, Warszawa 2018, s. 51–67.

<sup>12</sup> Są badacze, którzy uważają, że konstytucjonalizm może być wyłącznie liberalny ze względu na źródło jego ideologicznego pochodzenia, stąd nie trzeba posługiwać się pojęciem liberalnego konstytucjonalizmu, gdyż sam w sobie jest liberalny. Zob. G.A. Tóth, *Illiberal Rule of Law? Changing Features of Hungarian Constitutionalism*, [w:] M. Adams, A. Meuwese, E.H. Ballin (red.), *Constitutionalism and the Rule of Law*, Cambridge 2017; W. Sadurski, *Polski kryzys...*; K.L. Scheppele, *Autocratic Legalism*, «The University of Chicago Law Review» 2018, vol. 85, nr 2, s. 545–583, <https://chicagounbound.uchicago.edu/ucprev/vol85/iss2/2> (5.10.2022).

<sup>13</sup> A. Bień-Kacała, T. Drinóczi, *Illiberal legality*, [w:] A. Bień-Kacała, T. Drinóczi (red.), *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism. Poland and Hungary within the European Union*, London–New York 2021, s. 219–234.

<sup>14</sup> A. Jakab, E. Bodnár, *The Rule of Law, Democracy and Human Rights in Hungary. Tendencies from 1989 until 2019*, [w:] A. Bień-Kacała, T. Drinóczi (red.), *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism. Poland and Hungary within the European Union*, London–New York 2021, s. 105–117; A. Bień-Kacała, T. Drinóczi, *Illiberal Constitutionalism: the Case of Hungary and Poland*, «German Law Journal» 2019, nr 20, s. 1142.

<sup>15</sup> A. Bień-Kacała, T. Drinóczi, *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary. The Deterioration...*, s. 42–45, 64–70.

Węgry po 2010 roku są obecnie przykładem państwa, w którym rozwijany jest nieliberalno-demokratyczny projekt. Widać tam m.in. upośledzenie autonomii legislatury i jej podporządkowanie egzekutywie. Z jednej strony oznacza to pozostawienie istniejących w demokracji liberalnej organów władzy, ale przy jednoczesnym zredefiniowaniu ich pozycji przy wykorzystaniu formalnych i nieformalnych mechanizmów.

## Formalne podstawy organizacji i funkcjonowania parlamentu węgierskiego po 2010 roku

Funkcjonowanie węgierskiego parlamentu opiera się na pięciu podstawowych aktach, z których trzy pierwsze dotyczą jego organizacji, a dwa następne wyboru deputowanych. Są to odpowiednio: Fundamentalne Prawo, czyli Konstytucja Węgier z 2011 roku<sup>16</sup>, Ustawa XXXVI o Zgromadzeniu Narodowym z 2011 roku<sup>17</sup>, Uchwała 10/2014 w sprawie wybranych zasad dotyczących procedury parlamentarnej<sup>18</sup> oraz Ustawa CCIII o wyborach członków parlamentu z 2011 roku<sup>19</sup> i Ustawa XXXVI o procedurze wyborczej z 2013 roku<sup>20</sup>. Poniższa analiza organizacji prac parlamentu opierać się będzie na zbadaniu roli i znaczenia deputowanych, organów wewnętrznych i trzech funkcji parlamentu: kreacyjnej, kontrolnej i legislacyjnej.

**Deputowani.** Po wyborach, które odbywają się na wiosnę w cyklu czteroletnim, deputowani podlegają zaprzysiężeniu na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego parlamentu. Deputowanych chroni immunitet, ponadto odnosi się do nich także zasada incompatibilitas<sup>21</sup>. Wygaśnięcie mandatu następuje wraz z zakończeniem kadencji parlamentu oraz innych przypadkach wskazanych w Fundamentalnym Prawie<sup>22</sup>. Parlamentarzyści mogą być jednocześnie

<sup>16</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.

<sup>17</sup> *Act XXXVI of 2012 on the National Assembly*, [https://njt.hu/translation/J2012T0036P\\_20220801\\_FIN.PDF](https://njt.hu/translation/J2012T0036P_20220801_FIN.PDF) (7.10.2022).

<sup>18</sup> *Resolution 10/2014. (II. 24.) OGY on certain provisions of the Rules of Procedure*, <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Resolution+on+certain+provisions+of+the+Rules+of+Procedure/968f2e08-f740-4241-a87b-28e6dc390407> (7.10.2022).

<sup>19</sup> *Act CCIII of 2011 on the Elections of Members of Parliament*, [https://njt.hu/translation/J2011T0203P\\_20210121\\_FIN.PDF](https://njt.hu/translation/J2011T0203P_20210121_FIN.PDF) (7.10.2022).

<sup>20</sup> *Act XXXVI of 2013 on Electoral Procedure*, [https://njt.hu/translation/J2013T0036P\\_20211120\\_FIN.PDF](https://njt.hu/translation/J2013T0036P_20211120_FIN.PDF) (7.10.2022).

<sup>21</sup> *Act XXXVI of 2012 on the National Assembly, section 80*, [https://njt.hu/translation/J2012T0036P\\_20220801\\_FIN.PDF](https://njt.hu/translation/J2012T0036P_20220801_FIN.PDF) (7.10.2022).

<sup>22</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*, art. 4, ust. 3, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.

ministrami. Prezydent Węgier może przedterminowo rozwiązać parlament jeżeli rząd poda się do dymisji i Zgromadzenie Krajowe nie wybierze nowego gabinetu przez następnych czterdzieści dni lub gdy Zgromadzenie nie uchwali budżetu państwa do 31 marca danego roku<sup>23</sup>.

**Organy wewnętrzne.** Zgromadzenie wybiera Marszałka i jego zastępców (w kadencji lat 2022–2026 jest ich sześciu), dyrektora Zgromadzenia oraz sekretarzy (w kadencji lat 2022–2026 jest ich piętnastu). Marszałek oraz jego zastępcy kierują pracami izby, czuwają nad ich organizacją, w tym nad zwoływaniem sesji i posiedzeń oraz reprezentują izbę na zewnątrz. Marszałek zastępuje Prezydenta Węgier, gdy ten nie może piastować swojej funkcji. Dyrektor natomiast zajmuje się sprawami administracyjnymi parlamentu. Rolą sekretarzy jest bieżące obsługiwanie obrad Zgromadzenia<sup>24</sup>.

Parlament powołuje stałe, tymczasowe i śledcze komisje. Fundamentalne Prawo obliguje Zgromadzenie do wyłonienia co najmniej ośmiu komisji stałych, w tym m.in. ds. dyscypliny poselskiej, spraw konstytucyjnych, obrony i budżetu. W składzie komisji tymczasowych, których materia nie pokrywa się z problematyką prac komisji stałych, mogą znajdować się osoby spoza grona deputowanych. Jeżeli chodzi o utworzenie komisji śledczej, to wniosek w sprawie jej powstania zgłasza 1/5 deputowanych, a ich celem jest zbadanie spraw z zakresu działania rządu i administracji państwowej. Powołanie komisji śledczej wymaga 1/2 głosów deputowanych przy zachowaniu quorum<sup>25</sup>.

Prawo tworzenia klubu parlamentarnego przysługuje zasiadającym w Zgromadzeniu Krajowym członkom tej samej partii oraz jej sukcesorce, a także tym posłom, którzy weszli do parlamentu z tej samej listy wyborczej, przy czym minimalna liczba członków klubu to pięć osób. Można należeć wyłącznie do jednego klubu, który wybiera ze swojego grona przewodniczącego. Działalność klubu jest finansowana z budżetu Zgromadzenia. Klub parlamentarny może także utworzyć mniejszość narodowa, ale wymaga to obecności minimum trzech członków.

**Kreacyjna funkcja parlamentu.** Zgromadzenie dokonuje elekcji: Prezydenta Republiki, członków i przewodniczącego Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Podstawowych i jego zastępców oraz Prezesa Państwowej Izby Obrachunkowej. Poza tym wybiera premiera bezwzględną większością głosów na wniosek Prezy-

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> *Act XXXVI of 2012 on the National Assembly*, chapter 1, sections: 1–5, [https://njt.hu/translation/J2012T0036P\\_20220801\\_FIN.PDF](https://njt.hu/translation/J2012T0036P_20220801_FIN.PDF) (7.10.2022).

<sup>25</sup> C. Nikolenyi, *Parliamentary committees in the Hungarian Parliament*, [w:] S.T. Siefken, H. Rommetvedt (red.), *Parliamentary Committees in the Policy Process*, London 2021, rozdział 9.

denta, który mianuje ministrów zaproponowanych następnie przez premiera. Rząd składa przysięgę przez Zgromadzeniem.

**Kontrolna funkcja parlamentu.** Zgromadzenie Krajowe udziela rządowi wotum zaufania oraz nieufności. Na Węgrzech istnieje instytucja konstruktywnego wotum nieufności. Wniosek, w pisemnej formie, o wotum nieufności wobec urzędującego Premiera wraz z propozycją nowego kandydata na ten urząd może zgłosić 1/5 deputowanych do Zgromadzenia. Wniosek jest przegłosowywany bezwzględną większością głosów wszystkich deputowanych. Poza tym premier może zawnieoskować o wotum zaufania. Do przegłosowania wniosku potrzebna jest liczba głosów większa niż połowa wszystkich deputowanych.

Parlamentarzyści mają prawo zadawania pytań oraz zgłaszania interpelacji. Deputowany może zwrócić się do członków rządu, Rzecznika Praw Podstawowych, Prezesa Państwowej Izby Obrachunkowej, Prokuratora Generalnego i Prezesa Narodowego Banku Węgierskiego z zapytaniem w dowolnej sprawie należącej do zakresu ich kompetencji. Jeżeli pytanie lub interpelacja zostały złożone pisemnie, to odpowiedź na nie powinna paść do 30 dni. Poza zwykłymi pytaniami, można zadawać je w trybie pilnym, ale to uprawnienie przysługuje wyłącznie przewodniczącym klubów. Każdy klub może zgłosić w tygodniu jedno pytanie pilne najpóźniej na jedną godzinę przed jego zadaniem w formie pisemnej lub ustnej. Odpowiedzi padają w specjalnym czasie wyznaczonym raz w tygodniu, wynoszącym 60 minut<sup>26</sup>.

Podstawową funkcją parlamentu jest **legislacja**. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje Prezydentowi Węgier, rządowi, grupie parlamentarnej i każdemu deputowanemu. Projekty ustaw trafiają do Marszałka, który przedstawia je parlamentarzystom na sesji plenarnej. Następnie decyduje o przekazaniu projektu do komisji. Jeżeli komisja zdecyduje, że projekt wymaga zmian, to przedkłada poprawki i przesyła raport Marszałkowi, a on przekazuje te dokumenty Komisji Legislacyjnej. To ona przegłosowuje propozycje poprawek zgłoszonych wcześniej przez posłów na sesji plenarnej, a potem w komisji. Następnie na sesji plenarnej Zgromadzenie podejmuje decyzję na temat poprawek i raportu Komisji Legislacyjnej, a następnie przeprowadza ostateczne głosowanie nad całością projektu wraz. Gdy uchwalony akt trafia do Prezydenta Węgier, dokonuje on jego promulgacji. Jeżeli nie zgadza się z nim, to przekazuje go do Trybunału Konstytucyjnego lub korzysta z weta zawieszającego i odsyła go do parlamentu<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> M. Sebők, C. Molnár, B.G. Kubik, *Exercising Control and Gathering Information: the Functions of Interpellations in Hungary (1990–2014)*, «Journal of Legislative Studies» 2017, vol. 23, nr 4, s. 465–483.

<sup>27</sup> T. Drinóczy, *Legislation in Hungary*, [w:] U. Karpen, H. Xanthaki (red.), *Legislation in Europe. A Country by Country Guide*, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3447792](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3447792) (17.10.2022).



Głosowania nad przyjmowanymi aktami mogą mieć różną formę. Przede wszystkim mogą być jawne lub tajne. Generalnie decyzje są podejmowane przy quorum zwykłą większością głosów. Większość 2/3 głosów potrzebna jest do uchwalenia ustaw kardynalnych dotyczących m.in. ochrony rodziny, praw mniejszości, ochrony węgierskiej tożsamości, suwerenności państwa, spraw bezpieczeństwa i obrony Węgier, funkcjonowania organów władzy państwowej, działalności partii politycznych, praw człowieka, czy wyborów. Natomiast większość 2/3 ogólnej liczby deputowanych jest potrzebna m.in. do zmiany obowiązującej konstytucji lub przyjęcia nowej.

## **Nieliberalno-demokratyczne uwarunkowania praktyki funkcjonowania węgierskiego parlamentu**

Działalność węgierskiego parlamentu po 2010 roku cechuje się nieoliberalnym legalizmem, który z jednej strony zachowuje formalne zasady, ale jednocześnie wykorzystuje je w sposób instrumentalny i oportunistyczny. Mimo że z formalnego punktu widzenia podstawowe zasady systemowe nie uległy zmianie po 2010 roku, pozostawiono jednoizbowy parlament, do którego odbywają się wolne i powszechne wybory, Prezydent jest wybierany pośrednio, a gabinet odpowiada przed legislatywą, to jednak Fidesz jest w stanie kontrolować działalność Zgromadzenie Krajowego w ten sposób, że ani opozycyjne partie, ani inne organy władzy, jak np. Sąd Konstytucyjny<sup>28</sup>, nie mają większego wpływu na jakość i charakter prac parlamentarnych<sup>29</sup>.

Nieliberalny legalizm na Węgrzech, jak zostało to powiedziane, pozostawia formalny charakter funkcjonowania reżimu, ale jednocześnie w substancjalnym wymiarze traktuje działania ustrojowe w lekceważący sposób. W poprzedniej części prezentowałem formalny wymiar organizacji prac parlamentu, w tej uwaga zostanie skupiona na analizie tych mechanizmów, które nie mieszczą się w liberalno-demokratycznych zasadach gwarantujących poszanowanie zasady państwa prawa.

**Deputowani.** Uchwała 10/2014 z 2014 roku dotycząca działalności parlamentu ogranicza prawa wolnego zrzeszania się deputowanych. Chodzi o to, że deputowani secesjoniści, w liczbie co najmniej pięciu (2,5% ogółu mandatów Zgromadzenia), uzyskują prawo założenia nowego klubu dopiero po sześciu

<sup>28</sup> L. Csink, *Rule of Law in Hungary. What Can Law and Politics Do?*, [w:] A. Bień-Kacała, T. Drinóczi (red.), *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism. Poland and Hungary within the European Union*, London–New York 2021, s. 153–173.

<sup>29</sup> A. Bień-Kacała, T. Drinóczi, *Illiberal Constitutionalism...*, s. 1154.

miesiącach<sup>30</sup>. Przed 2014 rokiem nie było ograniczenia dotyczącego konieczności odczekania określonego czasu, aby założyć klub po spełnieniu wymogu liczbowego. Wymóg liczbowy do 2007 roku był wyższy, gdyż 15 deputowanych było uprawnionych do założenia własnego klubu, co przekładało się na 3,8% mandatów (do 2014 roku liczba posłów wynosiła 386, obecnie 199), a po 2007 10 (2,5% ogółu mandatów).

Innym utrudnieniem w prowadzeniu swobodnej działalności przez deputowanych, głównie opozycyjnych, jest wprowadzenie konieczności uiszczania opłat za dostęp do niektórych dokumentów państwowych, a także wprowadzenie w 2020 roku nakazu pisemnego zwracania się do instytucji państwowych, aby takowa przekazała potrzebne informacje i aby deputowany mógł wejść do budynku tejże instytucji<sup>31</sup>. Pojawienie się tego ograniczenia było wynikiem tego, że w grudniu 2018 roku opozycja, która po raz kolejny została zlekceważona przez Fidesz w parlamencie, chciała w publicznej telewizji odczytać swój manifest. Nie doszło do tego, bo została siłą usunięta z budynku. W konsekwencji rządząca większość utrudniła dostęp partiom opozycyjnym do wszystkich instytucji państwowych.

Ograniczone możliwości działania opozycji w parlamencie związane są z podporządkowaniem **organów wewnętrznych** rządzącej koalicji. Przykładem przejęcia całkowitej kontroli przez Fidesz nad procesem legislacji jest utworzenie Komisji Legislacyjnej, organu, jaki przed 2010 roku nie występował w węgierskim parlamencie. Komisja uzyskała kompetencje dokonywania zmian i przeglądu każdego projektu ustawy, nad jakim proceduje Zgromadzenie włącznie ze zrewidowaniem poprawek wprowadzonych przez komisje zajmujące się tematycznie projektem. Pojawienie się Komisji Legislacyjnej zdevaluowało sens istnienia debat plenarnych, gdyż finalnie Zgromadzenie może głosować wyłącznie blokowo nad przyjęciem wszystkich lub odrzuceniem wszystkich poprawek do ustawy, które wcześniej przyjęła Komisja Legislacyjna. Zmianą systemową w procesie legislacyjnym było też przeniesienie drugiego czytania z sesji plenarnej do komisji. Omówione powyżej zmiany miały na celu ograniczenie możliwości wpływu opozycji na proces legislacyjny i zatarcie jego transparentności.

Innym utrudnieniem dla opozycji w zakresie funkcjonowania organów wewnętrznych jest działalność komisji śledczych. Mimo że nie doszło do zmian formalnych w zakresie wnioskowania o ich powołanie, to całkowite lekce-

<sup>30</sup> *Resolution 10/2014. (II. 24.) OGY on certain provisions of the Rules of Procedure*, <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Resolution+on+certain+provisions+of+the+Rules+of+Procedure/968f2e08-f740-4241-a87b-28e6dc390407> (7.10.2022).

<sup>31</sup> Z. Szente, *The Twilight of Parliament. Parliamentary Law and Practice in Populist Times*, «International Journal of Parliamentary Studies» 2021, vol. 1, s. 127–145.

ważenie roli opozycji przez Fidesz powoduje, że faktyczne tworzenie takich komisji jest niemal niemożliwe. Nadal wniosek o powołanie komisji śledczej składa 1/5 deputowanych, a ostateczne powstanie wymaga połowy głosów deputowanych. Pomiędzy 2010 a 2020 rokiem opozycja wysunęła propozycje powołania 40 komisji śledczych, ostatecznie powołano dwie<sup>32</sup>. Dla porównania dodajmy, że pomiędzy 1990 i 2010 rokiem opozycja wnioskowała o powołanie 100 komisji śledczych, z czego powołano 25.

Ale nie tylko działalność komisji śledczych, a właściwie ich brak wyraża istotę nieoliberalnego legalizmu, gdyż na Węgrzech mamy także obecnie do czynienia z uprzedmiotowieniem roli komisji stałych i tymczasowych. Gabriella Ilonszki oraz Adrienn Vajda wskazują, że nastąpiło zmniejszenie liczby posiedzeń odbywanych przez komisje, a także skróceniu uległ czas przeznaczony na posiedzenia przy jednoczesnym wzroście projektów ustaw, nad którymi one pracują. W okresie lat 2010–2022 średni czas obrad najważniejszej z komisji, czyli Komisji Legislacyjnej wyniósł 1 godzinę 15 minut<sup>33</sup>, a przeciętny czas posiedzenia wszystkich komisji nieco ponad 1 godzinę 25 minut.

**Tabela 1.** Liczba posiedzeń komisji i ich średni czas trwania (2000–2022)

Lata	Liczba posiedzeń komisji	Średni czas jednego posiedzenia
2006–2010	2254	2h55
2010–2014	2843	1h44
2014–2018	1125	1h21
2018–2022	418	1h11

Źródło: G. Ilonszki, A. Vajda, *How Far Can Populist Governments Go? The Impact of the Populist Government on the Hungarian Parliament*, «Parliamentary Affairs» 2021, vol. 74, s. 778.

Po wydarzeniach z końca 2018 roku, kiedy opozycja podjęła obstrukcję podczas głosowania rządowego projektu ustawy modyfikującego Kodeks Pracy z 2011 r., a następnie w sposób czynny posłowie zaczęli manifestować ze społeczeństwem niezadowolenie z rządu, Fidesz postanowił zaostrzyć system kar w parlamencie wobec posłów<sup>34</sup>. Marszałek może usunąć deputowanych z posiedzenia plenarnego, nałożyć karę finansową, ograniczyć miesięczne pobory, zawiesić w niektórych prawach, jeżeli uzna, że przeszkadza w obra-

<sup>32</sup> G. Ilonszki, A. Vajda, *How Far Can Populist Governments Go? The Impact of the Populist Government on the Hungarian Parliament*, «Parliamentary Affairs» 2021, vol. 74, s. 781.

<sup>33</sup> Tamże, s. 778.

<sup>34</sup> G. Ilonszki, A. Dudzińska, *Opposition Behaviour against the Third Wave of Autocratization*, «European Political Science» 2021, vol. 20, s. 603–616.

dach. Marszałek ma też prawo wyprowadzenia posła pod eskortą z sali obrad. Przed zmianami Marszałek miał jedynie prawo ostrzec posła, jeśli ten złamał regulamin, odebrać mu głos w trakcie obrad, wyprosić z sali obrad i nałożyć drobną grzywnę. Badania pokazują, że do 2018 roku to ostatnie dyscyplinujące narzędzie było stosowane najczęściej. W latach 2010–2018 marszałek rozpatrywał 45 przypadków, z czego ostatecznie grzywnę nałożył 22 razy. Do 2018 roku 3 razy wyprosił posłów z sali, natomiast w latach 2018–2020 8 posłów zostało wyprowadzonych pod eskortą z parlamentu<sup>35</sup>.

Po 2010 roku **parlamentarna funkcja deliberacji** została ograniczona na rzecz działań kontrolowanych przez rządzącą większość w zakresie wyboru niektórych najważniejszych urzędników państwowych. Oznaczało to pozbycie się konieczności konsultowania decyzji w wyżej wspomnianym zakresie z opozycją. I tak przykładowo wybór Prezydenta Węgier po 2010 roku odbywa się w dwóch turach, w pierwszej kandydat musi uzyskać większość kwalifikowaną 2/3 głosów w celu wyboru, a jeśli nie spełni się tego wymogu, to w drugiej turze uczestniczy dwóch kandydatów z największą liczbą głosów uzyskanych w pierwszej turze, a wygrywa ten, który otrzyma większość bezwzględną. Przed 2010 rokiem prawo przewidywało trzy tury, z czego dwie pierwsze wymagały od kandydata uzyskania 2/3 głosów w celu wyboru, a dopiero trzecia większości bezwzględnej. Skrócenie procedury wyboru głowy państwa z jednej strony wiąże się z racjonalizacją prac ciała legislacyjnego, ale z drugiej strony oznacza ograniczenie konsultacji parlamentarnych między opozycją a większością w celu wyboru Prezydenta na wcześniejszym etapie bez konieczności odbywania trzeciej tury elekcji. Drugim przykładem pozbawienia parlamentu deliberatywnej roli jest obecny wybór sędziów Sądu Konstytucyjnego. Do 2010 roku sędziów w liczbie 11 wybierano na 9 lat po wcześniejszym zgłoszeniu kandydatów przez komisję parlamentarną, w której każda z partii miała jednego reprezentanta. Oznaczało to konieczność porozumienia się wszystkich partii, tych rządzących i opozycyjnych co do elekcji każdego sędziego i gwarantowało pluralizm w składzie Sądu. Po 2010 roku wybiera się 15 sędziów na 12 lat, ale skład komisji zgłaszającej odzwierciedla stosunek mandatów, jakie posiadają partie w parlamencie, co daje większość partii rządzącej.

W przypadku analizy **kontrolnej funkcji parlamentu** chciałbym zwrócić uwagę na mechanizm interpelacji poselskich, jedną z nielicznych formalnych dróg, jakimi opozycja może zgłaszać swoje zastrzeżenia co do działalności organów władzy państwowej. W praktyce premier i członkowie rządu rzadko odpowiadają na pytania mediów opozycyjnych, jakie jeszcze działają na Węgrzech. Badania Miklósa Sebőka, Bálinta G. Kubika i Csaby Molnára

<sup>35</sup> G. Ilonszki, A. Vajda, *How Far...*, s. 782.

z 2017 roku pokazują, że opozycja częściej interpeluje niż deputowani koalicji rządowej, co nie powinno dziwić. Treść interpelacji najczęściej wiąże się z problemami, z którymi dany deputowany jest związany poprzez pracę w komisji, nie wiąże się natomiast z problemami związanymi z regionem wyboru posła<sup>36</sup>. Więcej światła rzucają badania Gabrielli Ilonszki i Adrienn Vajdy, które zauważyły, że komisja organizacyjna decydująca o przekazywaniu pytań i interpelacji od posłów do urzędników państwowych, dokonuje ich weryfikacji na korzyść posłów strony rządzącej. Dzieje się tak, gdyż komisja jest kontrolowana przez koalicję Fidesz-KDNP. W latach 2010–2014 odsetek sukcesu interpelacji złożonych przez posłów partii rządzącej wyniósł aż 84,4%, a w przypadku opozycji było to mniej niż 50%. Co ciekawe posłowie strony rządzącej złożyli zaledwie 13,9% ogółu pytań i interpelacji, a opozycja aż 86,1%. W latach 2014–2018 wyniki przedstawiały się odpowiednio: komisja przekazała 55% interpelacji zgłoszonych przez posłów Fidesz-KDNP i 62,4% przez opozycję (stosunek skierowanych do komisji interpelacji wynosił ze strony rządowej 74,5%, a opozycji 25,5%). W latach 2018–2020 skuteczność skierowanych do komisji interpelacji przez partie rządzące wyniosła 80,2%, a opozycję 63,6% (stosunek skierowanych do komisji interpelacji wynosił ze strony rządowej 79,6%, a opozycji 20,4%). Dla porównania przed objęciem władzy przez Fidesz w latach 2006–2010 skuteczność kierowanych interpelacji przez opozycję do rządu wynosiła 41,08%, a partii koalicji rządzącej 38% (stosunek interpelacji opozycji do tych zgłaszanych przez partię rządzącą wynosił 85,2% do 15,7%)<sup>37</sup>.

**Funkcja legislacyjna** w warunkach nieoliberalnego legalizmu ma według egzekutywy o populistycznych korzeniach przesądzać o demokratycznych uwarunkowaniach systemu politycznego. Okazuje się, że na Węgrzech dominacja Fidesz nad parlamentem spowodowała wypaczone traktowanie legislacji skutkujące gwałtownym i przyspieszonym tempem uchwalania nowych aktów przy jednoczesnym obchodzeniu istniejących przed 2010 roku standardów demokratycznego państwa prawa. Przede wszystkim koalicja rządząca nie jest chętna do konsultowania projektów ustaw ze stroną społeczną, w tym z parlamentarną opozycją. Aby jednak nie być posądzoną o absolutyzm władzy od 2010 roku stosuje system tzw. narodowych konsultacji, które polegają na wysyłaniu wybranych pytań do obywateli w celu pozyskania legitymizacji przyszłych działań<sup>38</sup>. Pytania mają bardzo ogólny charakter i często zawierają sformułowania świadczące o antypluralistycznym podejściu władzy do sfery

<sup>36</sup> M. Sebők, C. Molnár, B.G. Kubik, *Exercising Control...*, s. 465–483.

<sup>37</sup> G. Ilonszki, A. Vajda, *How Far...*, s. 780.

<sup>38</sup> Z. Pokornyji, E. Sághy, *The Policy Agendas of Liberal and Illiberal Democracy*, [w:] M. Sebők, Z. Boda (red.), *Policy Agendas in Autocracy and Democracy. The Case of Hungary*, Charm 2021, s. 207–244.

publicznej. W ten sposób w 2011 roku, po obstrukcji opozycji, podczas prac nad Fundamentalnym Prawem przeprowadzono konsultacje konstytucyjne<sup>39</sup>.

W kontekście ograniczania możliwości konsultowania projektów ustaw przez Fidesz z opozycją, trzeba wskazać, że często są one zgłaszane w ostatniej chwili, tuż przed finalnym głosowaniem nad aktem. W ten sposób uchwalano m.in. zmiany w kodeksie kryminalnym, prawie o kościołach, o systemie ochrony zdrowia. Często projekty są zgłaszane także przez pojedynczych posłów reprezentujących stronę rządową, co upraszcza i przyspiesza proces legislacji. W ten sposób uchwalano ważne ustawy ustrojowe, jak ustawa o mediach, czy ustawa o wolności wyznania.

Niewątpliwie jakość uchwalanego prawa wiąże się ze stabilnością procesu legislacyjnego, a na Węgrzech podane powyżej przykłady przemawiają na niekorzyść tej tezy. Redefiniując indeks mierzący stabilność procesu legislacyjnego (Legislative Stability Index) autorstwa Miklósa Sebőka, Bálinta G. Kubika, Csaby Molnára i Istvána P. Járaya<sup>40</sup>, chciałbym ukazać jak zmieniała się owa stabilność po 1990 roku. Zamierzam to uczynić poprzez zmierzenie stosunku zmienionych i poprawianych aktów do uchwalonych w trakcie jednej kadencji węgierskiego parlamentu. Im wynik jest niższy, tym stabilność legislacyjna będzie miała mniejszy walor.

**Tabela 2.** Indeks mierzący stosunek zmienionych aktów do uchwalonych w okresie jednej kadencji węgierskiego parlamentu (1990–2022)<sup>41</sup>

1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014	2014–2018	2018–2022
1,03	1,12	1,46	0,84	0,81	0,59	0,43	0,66

Źródło: opracowanie własne.

Po rozpoczęciu przemian ustrojowych aż do 2002 roku indeks wynosił ponad 1 punkt. W okresie pierwszego rządu V. Orbána (1998–2002) był najwyższy w całym okresie postsocjalistycznego parlamentu (1990–2022). Oznacza to, że stabilność procesu legislacyjnego była wówczas najwyższa i miała charak-

<sup>39</sup> S. Kubas, *Węgierski parlamentaryzm: od narodzin do stanu obecnego z uwzględnieniem Konstytucji z 2011 roku*, «Przegląd Sejmowy» 2012, vol. 5, nr 212, s. 208–209.

<sup>40</sup> M. Sebők, C. Molnár, B.G. Kubik, I.P. Járay, *Measuring Legislative Stability: A New Approach with Data from Hungary*, «European Political Science» 2022, <https://link.springer.com/article/10.1057/s41304-022-00376-8>, (19.10.2022).

<sup>41</sup> V. Kazai, *The Instrumentalization of Parliamentary Legislation and its Possible Remedies: Lessons from Hungary*, «Jus Politicum. Revue de droit politique» 2019, nr 2, s. 237–256.

ter wzrostowy. Po 2002 roku indeks nie przekroczył 1 punktu osiągając około 0,8 punktu w latach 2002–2010, a po ponownym objęciu rządów przez Fidesz w 2010 roku stabilność procesu legislacyjnego szybko zaczęła spadać oscylując w granicach 0,5 punktu, osiągając najniższy poziom w latach 2014–2018. Wyjaśnieniem owego spadku jest deformacja formalnej i bardziej deliberytywnej formuły parlamentu na rzecz uczynienia z niego narzędzia szybkiego i w konsekwencji wadliwego prawa.

Przyjrzyjmy się jeszcze trybom prac legislacyjnych, jakie w przeciągu ponad dekady wykorzystuje Fidesz w celu uchwalania prawa. W latach 2010–2014 i 2014–2018 częściej niż w okresie 2006–2010 wykorzystywano procedurę związaną ze zgłaszaniem projektów przez pojedynczych posłów i procedurę zgłaszania pakietów ustaw. O ile w pierwszym przypadku trend z okresu 2010–2018 powrócił do stanu sprzed objęcia rządów przez Fidesz, to w drugim przypadku po 2018 jeszcze wyraźniej wzrósł. Obydwa sposoby umożliwiają natychmiastowe przyjęcie prawa z pominięciem dłuższych konsultacji z opozycją. Natomiast po 2010 roku maleje tendencja uchwalania ustaw w trybie pilnym. Tu należałoby wyjaśnić wysoki wskaźnik uchwalania przed 2010 roku, co było spowodowane koniecznością reformowania państwa w wyniku narastającego kryzysu gospodarczego. W latach 2010–2014 wskaźnik był wysoki, ale niższy niż w parlamencie poprzedniej kadencji, gdyż dzięki procedurze prac nad pilnymi ustawami można było szybko uchwalić prawo wprowadzające nowy ustrój. Po 2014 roku zaczęto korzystać z innych procedur uchwalania ustaw, które dla Fidesz były znacznie wygodniejsze.

Po przejęciu władzy przez Fidesz zwiększono zakres spraw, jakie wymagają przegłosowania większością kwalifikowaną 2/3. Zmiana wynikała z tego, że po 2010 roku Fidesz posiadając większość 2/3 chciał dokonać szybkiej i gwałtownej przebudowy podstaw ustrojowych, a jednocześnie zabezpieczyć się

**Tabela 3.** Liczba uchwalonych ustaw przez Zgromadzenie Narodowe w podziale na wybrane tryby ich zgłaszania i przyjmowania (2010–2020)

Lata	Liczba uchwalonych ustaw	Procent ustaw zgłoszonych przez pojedynczego posła	Procent ustaw przyjętych w trybie pilnym	Procent ustaw zgłaszanych w formie pakietu
2006–2010	589	19,9	37,6	22,7
2010–2014	703	37,2	22,7	30,4
2014–2018	574	25,6	6,6	35,4
2018–2020	176	17,0	5,7	49,0

Źródło: G. Ilonszki, A. Vajda, *How Far Can Populist Governments Go? The Impact of the Populist Government on the Hungarian Parliament*, «Parliamentary Affairs» 2021, vol. 74, s. 776.

na wypadek przegranej w następnych wyborach i uniemożliwić lub utrudnić odwrócenie tego porządku nowemu rządowi. Dokonano także zmiany sposobu głosowania stosowanego w pilnych procedurach legislacyjnych. Do 2010 roku wymagały one bowiem 4/5 głosów, natomiast później 2/3. Powód zmian wynikał z chęci umożliwienia posłom Fidesz wykorzystywanie tej procedury bez konieczności porozumienia się z opozycją. Poza tym ostateczne głosowanie nad ustawą procedowaną w trybie pilnym może się odbyć już następnego dnia po tym, jak projekt zostanie poddany pod plenarne obrady.

## Podsumowanie

Pomimo tego, że ogólne ramy instytucjonalne węgierskiego systemu politycznego po 2010 roku nie uległy zmianie, to doszło do jego przeobrażenia substancjalnego podważającego liberalno-demokratyczną zasadę państwa prawa. W orbanowskim modelu nieliberalnej demokracji wprowadzono mechanizmy dewaluujące pozycję pluralistycznego i deliberatywnego parlamentu. Niechętny debatom i transparentnej polityce populistyczny rząd V. Orbána ograniczył rolę ciała legislacyjnego, czyniąc z niego narzędzie służące do uchwalania prawa legitymizującego nowy porządek i petryfikując nieliberalny legalizm. Zaznaczmy jednak, że ograniczona pozycja parlamentu węgierskiego wynika zarówno z nieliberalno-demokratycznych warunków wprowadzanych po 2010 roku, ale także z trwającej znacznie dłużej racjonalizacji prac parlamentu. W obydwu przypadkach celem jest utrzymywanie dyscypliny parlamentarnej przez egzekutywę, aby sprawniej i szybciej realizować proces decyzyjny.

W dojrzałej demokracji liberalnej znaczenie opozycji parlamentarnej i otwarcie się większości rządzącej na pluralizm i konsensus parlamentarny powinno być trwałą zasadą wzmacniającą stabilność polityczną. Z analizy przedstawionej w artykule wynika, że na Węgrzech po 2010 roku tak nie jest. Fidesz w obecnych warunkach wykorzystuje parlament do tego, aby implementował prawne rozwiązania wynikające z populistycznego programu politycznego, co w wielu aspektach przyczynia się do utraty wartości prac parlamentarnych.

Pod względem prawnego ulokowania działalność Zgromadzenia Krajowego po 2010 roku opiera się na kilku aktach, w tym na Fundamentalnym Prawie. Ustawy regulują funkcjonowanie organów wewnętrznych, a także procedury i tryby prowadzonych działań na forum parlamentu. Parlament, będąc ciałem ustawodawczym, jest istotnym organem, dzięki któremu implementuje się prawo, co zostało wykorzystane przez Fidesz w celu szybkiego i bezpardonowego przebudowania założeń ustrojowych. Analiza pokazuje,



że pomiędzy rokiem 2010–2014 proces ten był bardzo szybki, warto przypomnieć, że uchwalono wówczas rekordową liczbę 703 ustaw. Takie tempo prac negatywnie wpłynęło na jakość ustaw, gdyż już w tej samej kadencji zmianie uległo 538 aktów (włączając uchwalone przed 2010 rokiem). Ograniczono rolę posiedzeń plenarnych obawiając się możliwości hamowania prac nad prawem przez opozycję parlamentarną i przeniesiono drugie czytanie projektów ustaw do komisji. W trakcie pierwszej kadencji parlamentu średni czas jednego posiedzenia komisji wyniósł jedną godzinę i czterdzieści cztery minuty i był o ponad godzinę krótszy niż w poprzedniej kadencji. W kolejnych latach, po 2014 roku, był on jeszcze krótszy. Po 2014 roku proces przemian uległ pewnemu spowolnieniu, opozycja parlamentarna nadal jednak pozostawała słaba i odsuwana przez Fidesz od wpływu na przebieg prac legislacyjnych<sup>42</sup>. W latach 2014–2018 zmniejszyła się liczba uchwalanych ustaw do 574, chociaż liczba zmodyfikowanych aktów pozostawała nadal wysoka na poziomie 508. Komisje pracowały krócej niż w poprzedniej kadencji. Po 2018 roku liczba uchwalonych nowych ustaw spadła do 176 (do 2020 roku). Fidesz dostosował także tryby uchwalania prawa do tego, aby jak najszybciej i bez konsultacji z opozycją implementować zmiany służące własnym korzyściom. Pomiędzy 2010 i 2014 rokiem często wykorzystywano zgłaszanie projektów ustaw w trybie pilnym, ale wraz z okrzepnięciem kontroli parlamentu częściej zaczęto stosować zgłaszanie projektów ustaw i procedowanie nad nimi w formie pakietów. Zauważono, że w ten sposób w jeszcze większym stopniu można zdławić deliberatywną formę parlamentu i odsunąć opozycję od wpływu na ustawodawstwo.

## **Bibliografia**

- Antoszewski A., *Demokracja nieoliberalna jako projekt polityczny*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, P. Starwarz, J. Wiśniewska-Grzelak (red.), *Zmierzch demokracji liberalnej*, Warszawa 2018.
- Bień-Kacała A., Drinóczi T., *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary. The Deterioration of Liberal Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law*, London–New York 2022.
- Bień-Kacała A., Drinóczi T., *Illiberal Constitutionalism: the Case of Hungary and Poland*, «German Law Journal» 2019, nr 20.
- Bień-Kacała A., Drinóczi T., *Illiberal legality*, [w:] A. Bień-Kacała, T. Drinóczi (red.), *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism. Poland and Hungary within the European Union*, London–New York 2021.
- Biró-Nagy A., *Illiberal Democracy in Hungary: the Social Background and Practical Steps of Building an Illiberal State*, <https://www.cidob.org/en/articulos/monografias/illiberals/>

<sup>42</sup> R. Várnagy, G. Ilonszki, *Hungary: the De(con)struction of Parliamentary Opposition*, [w:] E. de Giorgi, G. Ilonszki (red.), *Opposition Parties in European Legislatures. Conflict or Consensus?*, London–New York 2018.

- illiberal\_democracy\_in\_hungary\_the\_social\_background\_and\_practical\_steps\_of\_building\_an\_illiberal\_state (4.10.2022).
- Bogaards M., *De-democratization in Hungary: Diffusely Defective Democracy*, «Democratization» 2018, vol. 25, nr 8.
- Csink L., *Rule of Law in Hungary. What Can Law and Politics Do?*, [w:] A. Bień-Kacała, T. Drinóczi (red.), *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism. Poland and Hungary within the European Union*, London–New York 2021.
- Drinóczi T., *Legislation in Hungary*, [w:] U. Karpen, H. Xanthaki (red.), *Legislation in Europe. A Country by Country Guide*, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3447792](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3447792) (17.10.2022).
- Ilonszki G., Dudzińska A., *Opposition Behaviour against the Third Wave of Autocratization*, «European Political Science» 2021, vol. 20.
- Ilonszki G., *From Minimal to Subordinate, a Final Verdict? The Hungarian Parliament*, «The Journal of Legislative Studies» 2007, vol. 13, nr 1.
- Ilonszki G., Vajda A., *How Far Can Populist Governments Go? The Impact of the Populist Government on the Hungarian Parliament*, «Parliamentary Affairs» 2021, vol. 74.
- Jakab A., Bodnár E., *The Rule of Law, Democracy and Human Rights in Hungary. Tendencies from 1989 until 2019*, [w:] A. Bień-Kacała, T. Drinóczi (red.), *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism. Poland and Hungary within the European Union*, London–New York 2021.
- Kazai V., *The Instrumentalization of Parliamentary Legislation and its Possible Remedies: Lessons from Hungary*, «Jus Politicum. Revue de droit politique» 2019, nr 2.
- Kazai V., *The Misuse of the Legislative Process as a Part of the Illiberal Toolkit. The Case of Hungary*, «The Theory and Practice of Legislation» 2021, vol. 9, nr 3.
- Krekó P., Enyedi Z., *Explaining Eastern Europe: Orbán's Laboratory of Illiberalism*, «Journal of Democracy» 2018, vol. 29, nr 3.
- Kubas S., *Węgierski parlamentaryzm: od narodzin do stanu obecnego z uwzględnieniem Konstytucji z 2011 roku*, «Przegląd Sejmowy» 2012, vol. 5, nr 212.
- Lührmann A., Lindberg S., *A Third Wave of Autocratization is Here: What is New about It?* «Democratization» 2019, vol. 26, nr 7.
- Nikolenyi C., *Parliamentary committees in the Hungarian Parliament*, [w:] S.T. Siefken, H. Rommetvedt (red.), *Parliamentary Committees in the Policy Process*, London 2021.
- Plattner M.F., *Illiberal Democracy and the Struggle on the Right*, «Journal of Democracy» 2019, vol. 30, nr 1.
- Pokornyji Z., Sághy E., *The Policy Agendas of Liberal and Illiberal Democracy*, [w:] M. Sebők, Z. Boda (red.), *Policy Agendas in Autocracy and Democracy. The Case of Hungary*, Charm 2021.
- Rupnik J., *Explaining Eastern Europe: the Crisis of Liberalism*, «Journal of Democracy» 2018, vol. 29, nr 3.
- Sadecki A., *Antyliberalny manifest Orbána*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-08-06/antyliberalny-manifest-orbana> (18.10.2022).
- Sadurski W., *Polski kryzys konstytucyjny*, Łódź 2020.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1998.
- Scheppele K.L., *Autocratic Legalism*, «The University of Chicago Law Review» 2018, vol. 85, nr 2, <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol85/iss2/2> (5.10.2022).
- Sebők M., Molnár C., Kubik B.G., *Exercising control and gathering information: the functions of interpellations in Hungary (1990–2014)*, «Journal of Legislative Studies» 2017, vol. 23, nr 4.

- Sebők M., Molnár C., Kubik B.G., Járay I.P., *Measuring Legislative Stability: A New Approach with Data from Hungary*, «European Political Science» 2022, <https://link.springer.com/article/10.1057/s41304-022-00376-8>, (19.10.2022).
- Szente Z., *The Twilight of Parliament. Parliamentary Law and Practice in Populist Times*, «International Journal of Parliamentary Studies» 2021, vol. 1.
- Tóth G.A., *Illiberal Rule of Law? Changing Features of Hungarian Constitutionalism*, [w:] M. Adams, A. Meuwese, E.H. Ballin (red.), *Constitutionalism and the Rule of Law*, Cambridge 2017.
- Várnagy R., Ilonszki G., *Hungary: the De(con)struction of Parliamentary Opposition*, [w:] E. de Giorgi, G. Ilonszki (red.), *Opposition Parties in European Legislatures. Conflict or Consensus?*, London–New York 2018.
- Wilson M.Ch., Woldense J., *Contested and Established? A Comparison of Legislative Powers across Regimes*, «Democratization» 2019, vol. 26, nr 4.
- Zakaria F., *The Rise of Illiberal Democracy*, «Foreign Affairs» 1997, vol. 76, nr 6.