

Węgry Orbána: konstytucyjna konsolidacja władzy

Andrzej Sadecki

Od przejścia władzy wiosną 2010 roku partia Fidesz premiera Viktora Orbána, dysponując wraz z chadekami większością konstytucyjną w węgierskim parlamencie, realizuje program przebudowy instytucji państwowych. Kulminacją reform ustrojowych stało się przyjęcie nowej konstytucji, która weszła w życie 1 stycznia 2012 roku. Uprawnienia Sądu Konstytucyjnego zostały poważnie ograniczone, a wiele aspektów funkcjonowania państwa będzie regulowanych ustawami konstytucyjnymi, przyjmowanymi w takim samym trybie jak poprawki do konstytucji. Najważniejsze z ustrojowego punktu widzenia i zarazem najbardziej kontrowersyjne ustawy konstytucyjne zostały przyjęte pod koniec 2011 roku, tuż przed wejściem w życie nowej konstytucji.

Po ustawie medialnej, która daje możliwość nakładania wysokich kar finansowych na media oraz nowej konstytucji ograniczającej rolę Sądu Konstytucyjnego, kolejnym krokiem, który służy partii Fidesz do konsolidacji władzy w państwie, są zmiany w kierownictwie banku centralnego. Z kolei zmiana ordynacji wyborczej pomoże zachowaniu władzy przez Fidesz także w sytuacji znacznego spadku poparcia społecznego. Rządząca prawica obwieściła narodziny nowych Węgier, z silną egzekutywą, która będzie mogła je wyprowadzić z kryzysu. Działaniom tym towarzyszy jednak nasilenie protestów opozycji oraz ostra krytyka zagraniczna, upatrująca w działaniach ekipy Orbána demontażu trójpodziału władz i zagrożenia dla trwałości demokracji na Węgrzech.

Nowa ordynacja wyborcza

23 grudnia parlament uchwalił nowe prawo wyborcze. Ustawa nie zmieniła zasadniczo systemu mieszanego (większościowo-proporcjonalnego), wprowadziła natomiast szereg modyfikacji korzystnych dla najsilniejszej partii. Zmniejszona została liczba posłów w jednoizbowym Zgromadzeniu Krajowym z 386 do 199. Do 106 ograniczono liczbę okręgów jednomandatowych (wyznaczając je zgodnie z interesami rządzących), ale ich udział w podziale mandatów wzrósł z 46 do 53%. Zrezygnowano z drugiej tury w okręgach jednomandatowych. Wyborca będzie miał wciąż do dyspozycji dwa głosy, jeden na kandydata w okręgu jednomandatowym (system większościowy) i drugi na ogólnokrajową listę partyjną (system proporcjonalny), a nie tak jak wcześniej na listy w okręgach wyborczych. Głosy „niewykorzystane” kandydatów z okręgów jednomandatowych, którzy nie uzyskali mandatu, zostaną doliczone do list krajowych. Zmieniony na korzyść zwycięzcy

został tzw. element kompensacyjny: uwzględnione zostaną nie tylko głosy oddane na przegranych kandydatów z okręgów jednomandatowych, ale także „niewykorzystane” głosy oddane na zwycięzcę (np. w przypadku gdy zwycięzca otrzymuje 40 tys. głosów, a drugi kandydat 20 tys., to 19 999 „niewykorzystanych” głosów oddanych na zwycięzcę przechodzi na listy krajowe). Dzięki tym rozwiązaniom partia, która zdobyła 30–35% głosów, mogłaby uzyskać nawet 2/3 mandatów (w ostatnich wyborach 52% głosów oddanych na Fidesz przełożyło się na 68% mandatów).

Ustawa doprecyzowała także przepisy nowej konstytucji, które przyznały obywatelom Węgier zamieszkującym za granicą prawa wyborcze. Będą oni głosować jednak tylko na listy partyjne. Zrezygnowano tym samym z planowanego wcześniej utworzenia dodatkowych okręgów jednomandatowych dla obywateli głosujących za granicą.

Zmiany w banku centralnym

Nowa ustawa o Narodowym Banku Węgier (NBW) wprowadza stanowisko trzeciego wiceprezesa, który ma być mianowany przez premiera, a nie jak dotąd przez szefa NBW. Z siedmiu do dziewięciu ma wzrosnąć liczba członków Rady Monetarnej, której kompetencje poszerzono. Mają oni być w dalszym ciągu wybierani przez parlament (z wyjątkiem szefa i wiceprzewodniczących NBW, którzy także zasiadają w Radzie). Do ustawy dołączono deklarację, że rząd nie będzie wywierał wpływu na NBW i jego kierownictwo. Znalazło się w niej także potwierdzenie przepisu, że rezerwy walutowe banku centralnego nie mogą być wykorzystane do bezpośredniej spłaty zadłużenia jednostek administracji publicznej.

Nowa ustawa o banku centralnym nie zmienia w zasadniczy sposób zasad funkcjonowania banku. Bank nie został (przynajmniej na razie – ustawa nie zamyka drogi do takiej zmiany) połączony z Państwowym Nadzorem Finansowym, co pierwotnie zapowiadano i co zostało odebrane jako próba pozbycia się krytycznego wobec rządu prezesa NBW Andrása Simora (gdyby instytucje te zostały połączone, należałoby wyznaczyć nowego szefa). Szybki tryb wprowadzenia zmian oraz stały spór pomiędzy rządem a prezesem banku centralnego o wysokość stóp procentowych (rząd krytykuje restrykcyjną politykę monetarną banku) zrodził obawy dotyczące chęci nieformalnego wpływania rządu na decyzje banku centralnego. Nowe przepisy skrytykował Europejski Bank Centralny. Kontrowersje wzbudziła też ustawa konstytucyjna o stabilności finansowej, która utrwała przepisy podatkowe (np. o podatku liniowym, który od roku obowiązuje na Węgrzech), a ich ewentualna zmiana będzie wymagała większości dwóch trzecich głosów.

Reakcje zagraniczne

Zmiany zasad funkcjonowania instytucji dotąd niezależnych od premiera, takich jak Sąd Konstytucyjny, bank centralny czy sądownictwo, były szeroko krytykowane za granicą.

Najostrzej wypowiadała się dyplomacja amerykańska. Sekretarz stanu USA Hillary Clinton, apelując o przestrzeganie „reguł demokratycznych”, krytykowała m.in. ograniczenie niezależności sądów, ustawę o statusie kościołów (korzystną dla tych, które są od lat na Węgrzech zakorzenione), ograniczanie wolności mediów i odebranie częstotliwości w Budapeszcie lewicowemu radiu Klubrádió.

Komisja Europejska przedstawiła zastrzeżenia wobec reformy sądownictwa, ustawy o banku centralnym oraz stabilizacji finansowej kraju. José Manuel Barroso bezskutecznie apelował do premiera Viktora Orbána o wycofanie się ze zmian dotyczących banku centralnego oraz ustawy o stabilności finansowej kraju. Uznał je za niezgodne z unijnym *acquis* i sugerował, że ich przyjęcie może utrudnić uzyskanie nowej linii kredytowej od Międzynarodowego Funduszu Walutowego i UE. Jeśli Komisja uzna ustawy za niezgodne z prawem unijnym, uruchomiona zostanie procedura naruszenia prawa przez państwo członkowskie. W obecnej sytuacji trudno się spodziewać, że rozmowy z MFW i UE przyniosą oczekiwany przez władze węgierskie skutek.

Słabość opozycji

Choć prawie połowa uczestników sondaży nie popiera żadnej partii, Fidesz wciąż w nich wyraźnie wygrywa. Opozycja jest rozbita. Z socjalistycznej MSZP, drugiej co do wielkości partii w parlamencie, wyodrębniła się Koalicja Demokratyczna, której liderem został były premier Ferenc Gyurcsány. Skrajnie prawicowy Jobbik osiąga w sondażach poparcie blisko 20%, co wydaje się jednak górną granicą popularności radykalnej partii. Największą aktywność opozycyjną wykazuje najmniejsza partia w parlamencie – Polityka Może Być Inna (LMP), ale nie zyskuje poparcia, które mogłoby z niej uczynić siłę przewodnią protestu. 2 stycznia odbyła się największa dotychczas demonstracja przeciwko rządowi Orbána (około 30 tysięcy protestujących). Poza partiami opozycyjnymi wzięli w niej udział przedstawiciele związków zawodowych, zjednoczonych w Węgierskim Ruchu Solidarności, odwołujących się do symboliki i tradycji polskiego ruchu związkowego. W ruchu protestu coraz większą rolę odgrywają niezwiązane z partiami politycznymi ruchy społeczne, korzystające m.in. z portali społecznościowych. Wciąż nie stanowią one jednak realnej siły politycznej, która mogłaby zagrozić dominacji partii Fidesz. Mimo złagodzenia ustawy medialnej partia rządząca zwiększyła możliwości oddziaływania na społeczeństwo za pośrednictwem mediów publicznych i dyscyplinowania mediów opozycyjnych.

Perspektywy

Nowa ordynacja wyborcza jest korzystna dla partii Fidesz, a obóz rządzący będzie mógł w dogodnym dla siebie czasie rozpiąć przyspieszone wybory i zapobiec w ten sposób okrzepnięciu sił opozycyjnych. Ponadto partia premiera Orbána poszerzy elektorat o sporą część głosów Węgrów mieszkających w państwach ościennych, którzy po uzyskaniu w

uproszczonym trybie obywatelstwa będą zapewne chcieli (po raz pierwszy) wziąć udział w węgierskich wyborach. Korzystniejsza dla zwycięzcy ordynacja, ale także kilkadziesiąt tysięcy głosów z zagranicy, może sprawić, że po kolejnych wyborach Fidesz nawet przy znacznej utracie poparcia zdoła utworzyć rząd. Nawet gdyby Fidesz stracił władzę, utrzyma kontrolę nad wieloma instytucjami państwowymi (Rada ds. Mediów, Sąd Konstytucyjny, Krajowy Urząd Sądowy, Rada Budżetowa, Narodowy Bank Węgier), w których kierownictwie zasiadły bądź niebawem zasiądą na długoletnie kadencje osoby związane z obozem Orbána. Wiele rozwiązań instytucjonalnych jest określonych ustawami konstytucyjnymi. Każdy gabinet bez udziału partii Fidesz, nie dysponujący większością konstytucyjną w parlamencie, będzie miał bardzo ograniczone możliwości manewru.

Rząd premiera Orbána do końca 2011 roku przeforsował już wszystkie zasadnicze zmiany ustrojowe i nie wydaje się możliwe odstępnie pod naciskiem zewnętrznym od ustaw przyjętych konstytucyjną większością przez węgierski parlament. Można się spodziewać jednak pewnych działań obliczonych na odbudowę zaufania za granicą. Rząd będzie dowodził, że przyjęte zmiany nie zagrażają demokracji, nie przekreślają zasady trójpodziału władz i nie stanowią zagrożenia dla stabilności finansów państwa. Odbudowa zaufania rynków jest Węgrom bardzo potrzebna w związku z pogarszającą się sytuacją gospodarczą, groźbą recesji, spadkiem wartości forinta i bardzo niekorzystnym dla rządu oprocentowaniem węgierskich obligacji. Rentowność węgierskich 10-letnich obligacji na rynku wtórnym przekroczyła już 10%, osiągając poziom najwyższy od 2009 roku, co znacząco podnosi koszty finansowania wysokiego długu publicznego Węgier (ok. 80% PKB w 2011 roku). Niemniej ryzyko utraty wypłacalności Węgier jest obecnie niewielkie – Węgry w 2012 roku muszą wykupić swoje obligacje za stosunkowo niewielką kwotę 4,5 mld euro. Jeśli jednak pogorszy się sytuacja ekonomiczna w strefie euro, pożyczka od MFW i UE może się okazać niezbędna dla utrzymania stabilności finansowej Węgier.

Andrzej Sadecki, współpraca: Mateusz Gniazdowski