

## Konstytucja nowych Węgier – implikacje krajowe i regionalne

Andrzej Sadecki  
Mateusz Gniazdowski

Od 1 stycznia 2012 roku na Węgrzech ma obowiązywać nowa konstytucja<sup>1</sup>. Jej uchwalenie jest częścią reformy państwa, którą partia Fidesz premiera Viktora Orbána realizuje od zwycięstwa w wyborach z kwietnia 2010 roku. Fidesz, mając wraz ze sprzymierzonymi chadekami większość kwalifikowaną dwóch trzecich głosów w parlamencie, może bez wsparcia innych ugrupowań wprowadzać rozwiązania ułatwiające mu rządy i z możliwości tej korzysta. Wyrazem tego była dziesięciokrotna nowelizacja konstytucji, a następnie szybkie przyjęcie nowej ustawy zasadniczej. Kolejnym krokiem będzie uchwalenie w najbliższych miesiącach kilkunastu ustaw konstytucyjnych, regulujących istotne obszary funkcjonowania państwa.

Zarówno tryb, jak i zakres wprowadzanych zmian wywołują kontrowersje na Węgrzech i za granicą. Nowe przepisy wzmocniają na węgierskiej scenie politycznej pozycję obozu rządzącego, ułatwiając mu przejście przez sprawdzian kolejnych wyborów. Sprzeciw Słowacji, krytykującej przyznanie przez Węgry obywatelstwa rodakom zamieszkałym za granicą, wywołuje zapowiedź przyznania im przez Węgry także praw wyborczych. Konstytucyjne wzmocnienie „odpowiedzialności” państwa za tę część narodu, w powiązaniu z promowaniem przez Węgry kolektywnej koncepcji praw mniejszości narodowych, stało się już źródłem napięć w regionie.

### Proces konstytucyjny

Węgry jako jedyne z państw byłego bloku wschodniego po upadku reżimu komunistycznego nie uchwaliły nowej konstytucji. W obowiązującej ustawie zasadniczej z 1949 roku już w październiku 1989 roku dokonano jednak gruntownych zmian, wprowadzając przede wszystkim przepisy o demokratycznych wyborach i gospodarce wolnorynkowej. Kwestia ustanowienia nowej konstytucji pojawiła się w połowie lat dziewięćdziesiątych, ale zabrakło wtedy porozumienia między ówczesnymi koalicjantami – Węgierską Partią Socjalistyczną (MSzP) i liberałami ze Związku Wolnych Demokratów (SzDSz). Nowa konstytucja stała się ponownie przedmiotem dyskusji po wyborach parlamentarnych w kwietniu 2010 roku, które w warunkach głębokiego kryzysu politycznego i gospodarczego państwa wygrała partia Fidesz, odsuwając od władzy skompromitowanych socjalistów i liberałów. Fidesz wraz

<sup>1</sup> Magyarország Alaptörvénye, Magyar Közlöny, nr 43, 25.04.2011, <http://www.kormany.hu/download/O/d9/30000/Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny.pdf>;

Fundamental Law of Hungary, <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-REF%282011%-29019-e.pdf>

z Chrześcijańsko-Demokratyczną Partią Ludową (KDNP) zdobyły ponad dwie trzecie mandatów w Zgromadzeniu Krajowym. Krytycznie nastawieni do okresu transformacji politycy Fideszu przekonywali, że „rewolucja nad urnami”, która wyniosła ich do władzy, dowiodła, że ustawa zasadnicza z 1949 roku nie ma już legitymacji społecznej, a państwo po dwóch dekadach postkomunistycznego dryfu potrzebuje nowej konstytucji.

Za opracowanie projektu odpowiedzialny był József Szájer, poseł Fidesz w Parlamencie Europejskim. Stał on również na czele Narodowego Gremium Konsultacyjnego, które przygotowało formułę konsultacji społecznych. Po ogłoszeniu projektu konstytucji na przełomie lutego i marca 2011 do około 8 milionów obywateli uprawnionych do głosowania rozesłano kwestionariusz z pytaniami dotyczącymi zmian proponowanych przez Fidesz. Niecały milion został wypełniony i odesłany, co rządzący uznali za sukces konsultacji społecznych. Miały one zapewnić dodatkową legitymację projektowi konstytucji, gdyż Fidesz krytykowany był za odmowę poddania ustawy zasadniczej pod referendum. Projekt został jednak przedstawiony parlamentowi zaledwie dwa tygodnie po terminie nadsyłania kwestionariuszy, co pozwoliło kręgom opozycyjnym podać w wątpliwość rzeczywiste uwzględnienie odpowiedzi zebranych w ankietach. W kwestionariuszach zabrakło też pytań o najbardziej kontrowersyjne zmiany, takie jak ograniczenie uprawnień Sądu Konstytucyjnego i dopuszczenie Węgrów mieszkających poza granicami państwa do udziału w wyborach.

Partie opozycyjne zbojkotowały prace nad nową konstytucją i domagały się przedłożenia projektu pod referendum. Podkreślały przy tym, że jest to „konstytucja Fideszu”,

**Politycy Fideszu przekonywali, że ustawa zasadnicza z 1949 roku nie ma już legitymacji społecznej, a państwo węgierskie po dwóch dekadach postkomunistycznego dryfu potrzebuje nowej konstytucji.**

a nie ustawa zasadnicza, będąca wynikiem szerokiego konsensusu. Socjaliści krytykując pospieszny tryb (zaledwie 9 dni przeznaczono na debatę nad konstytucją w parlamencie), określili zmiany ustrojowe mianem konstytucyjnego „przewrotu”. Wprawdzie przegłosowano w tym czasie ponad 150 poprawek, jednak wszystkie były autorstwa posłów rządzącej koalicji.

Krytyka nowej konstytucji stała się podstawowym obszarem aktywności opozycji, poszukującej wsparcia za granicą. Kierownictwo socjalistów zadeklarowało, że zmiana nowej ustawy zasadniczej jest podstawowym celem politycznym jego partii. Skrajnie prawicowy Jobbik protestował natomiast przeciwko odrzuceniu jego dwudziestu poprawek, z których za najważniejszą uznał propozycję konstytucyjnej „ochrony” węgierskiej ziemi i zasobów wodnych.

## Symbolika dawnych Węgier i modyfikacje trójpodziału władzy

Nową konstytucję, przyjętą przez Zgromadzenie Krajowe 18 kwietnia 2011 roku, poparło 262 posłów 386-osobowego parlamentu, 44 wypowiedziało się przeciwko i jeden się wstrzymał. Za przyjęciem konstytucji głosowali posłowie klubu Fidesz oraz chrześcijańscy demokraci, przeciw był Jobbik, natomiast przedstawiciele pozostałych dwóch klubów – socjaliści z MSzP i zieloni z LMP – w ramach protestu nie pojawili się na głosowaniu. 25 kwietnia dokument podpisał związany z obozem rządzącym prezydent Pál Schmitt.

Nowa konstytucja zmienia nazwę państwa z „Republiki Węgierskiej” (Magyar Köztársaság) na krótką formę „Węgry” (Magyarország), natomiast słowo „republika” pojawia się jedynie w artykule określającym ustrój państwa. Zmiana ta wywołała gorące dyskusje. Dla Fideszu było to symboliczne odcięcie się od komunistycznej przeszłości kraju i nawiązanie do przerwanej przez lewicę ciągłości historycznego nazewnictwa, widoczne także w odwołaniu w preambule do Świętej Korony jako symbolu kontynuacji węgierskiej państwowości

i jedności narodu. Lewicowa opozycja nie widziała powodu do zmiany oficjalnej nazwy państwa, a nawet doszukiwała się w tym działaniu nawiązania do niedemokratycznych tradycji węgierskiej państwowości.

Nowa konstytucja nie zmienia jednak zasadniczo ustroju państwa. Nieznacznie zwiększa uprawnienia parlamentu (wybiera on przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego) i prezydenta (może rozwiązać parlament, jeśli ten nie uchwali budżetu do 31 marca danego roku). Ogranicza możliwość rozpisania referendum, pozostawiając jednak jego rolę wiążącą, likwidując natomiast referendum o charakterze doradczym. Konstytucja znacząco zwiększyła liczbę ustaw konstytucyjnych, precyzujących najważniejsze zagadnienia w zakresie funkcjonowania państwa, do których zmiany wymagana będzie większość kwalifikowana dwóch trzecich głosów w parlamencie. Ich już spory katalog poszerzył się między innymi o ustawy dotyczące emerytur, podatków i funkcjonowania Narodowego Banku Węgier.

## Słabszy Sąd Konstytucyjny

W kontekście podziału władzy najistotniejsze i jednocześnie budzące największe kontrowersje zmiany dotyczą Sądu Konstytucyjnego. Jego uprawnienia Fidesz ograniczył już w 2010 roku. Gdy Sąd uznał za niezgodną z konstytucją ustawę nakładającą z mocą wsteczną 98-procentowy dodatkowy podatek od najwyższych odpraw w strefie budżetowej, Fidesz zmienił konstytucję ograniczając jego kompetencje w kwestiach budżetowych i podatkowych, a następnie przyjął ustawę w niezmienionej formie.

Nowa ustawa zasadnicza wprowadza kolejne ograniczenia kompetencji oraz zmiany w funkcjonowaniu Sądu Konstytucyjnego. Zwiększona ma być liczba sędziów z 11 do 15, co w obecnej kadencji pozwoli obozowi rządzącemu wybrać pięciu nowych. Sędziowskie kadencje wydłużono – z 9 do 12 lat. Zmienił się też tryb wyboru przewodniczącego. Dotychczas wybierali go spośród siebie sami sędziowie, a teraz stanie się to prerogatywą parlamentu. Zarazem Sąd Konstytucyjny pozbawiony będzie istotnych kompetencji. W kwestiach budżetowych ma mieć uprawnienia jedynie w sytuacji, gdy dług publiczny spadnie poniżej konstytucyjnego limitu

50% PKB. Nowa konstytucja likwiduje również zasadę *actio popularis*, dającą każdemu obywatelowi prawo zwrócenia się do Sądu Konstytucyjnego z pytaniem o zgodność przepisów z konstytucją<sup>2</sup>. Zmiany te zostały skrytykowane przez opozycję i niektórych konstytucjonalistów (m.in. László Solyoma, byłego prezydenta i przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego w latach 1990–1998), którzy zwracali

**Konstytucja znacząco zwiększyła liczbę ustaw konstytucyjnych, precyzujących najważniejsze zagadnienia w zakresie funkcjonowania państwa, do których zmiany wymagana będzie większość kwalifikowana dwóch trzecich głosów.**

również uwagę na wprowadzone w ostatniej chwili poprawki o obniżeniu wieku emerytalnego sędziów i prokuratorów z 70 do 62 lat. Z chwilą wejścia nowej konstytucji w życie może to poważnie utrudnić pracę wymiaru sprawiedliwości, gdyż około 300 sędziów i prokuratorów będzie musiało przejść na emeryturę<sup>3</sup>.

## Silniejsza Rada Budżetowa i konstytucyjne umocowanie forinta

Powszechne uznanie w kraju i za granicą zyskał artykuł wprowadzający tzw. próg ostrożnościowy dla długu publicznego na poziomie 50% PKB<sup>4</sup>. Wysokie zadłużenie państwa jest jednym z największych problemów, z jakim od dłuższego czasu zmagają się Węgry. Sięga ono 80% PKB i rząd Orbána postawił sobie za cel jego znaczną redukcję. Nowa ustawa

<sup>2</sup> Od 1 stycznia 2012 będzie do tego uprawniony rząd, minimum jedna czwarta parlamentarzystów, ombudsman oraz sędziowie.

<sup>3</sup> Przepis ten nie dotyczy przewodniczącego Kurii (taki termin wprowadza nowa ustawa zasadnicza w miejsce Sądu Najwyższego) oraz prokuratora generalnego.

<sup>4</sup> W sytuacji gdy przekroczony jest ten limit, rząd ma obowiązek uchwalić taki budżet, w którym dług publiczny maleje.

zasadnicza wzmacnia ponadto rolę Rady Budżetowej<sup>5</sup>, przyznając jej prawo zawetowania ustawy budżetowej. Rada zostanie obsadzona na sześcioletnią kadencję przez osoby związane z Fideszem, dlatego jeśli ten utraciłby władzę po wyborach w 2014, Rada może odegrać istotną rolę polityczną. Jeżeli bowiem zawetuje budżet i rząd nie zdąży przyjąć nowego w terminie, prezydent będzie mógł rozwiązać parlament i roz�isać nowe wybory.

W nowej konstytucji zawarto także przepis mówiący o tym, że walutą węgierską jest forint. To pozornie błahe stwierdzenie może w przyszłości utrudnić wprowadzenie euro na Węgrzech, ponieważ konieczna będzie nowelizacja konstytucji. Choć przyjęcie euro przewidywane jest najwcześniej w 2020 roku, rząd będzie musiał uzyskać dla tej zmiany poparcie większości kwalifikowanej.

## Odpowiedzialność za rodaków mieszkających za granicą

W nowej konstytucji wzmocniono przepisy dotyczące łączności Węgrów z rodakami za granicą<sup>6</sup>. Państwo, kierując się „ideą jednolitego narodu węgierskiego” ma „ponosić odpowiedzialność” za los Węgrów mieszkających poza granicami, wspomagać utrwalanie i rozwój tych społeczności, ich dążenia do „zachowania węgierskości” oraz wzajemną współpracę i współdziałanie z macierzą (art. D). Zniesiony został konstytucyjny obowiązek uzależniający korzystanie z praw wyborczych od zameldowania na Węgrzech i zgodnie z zapowiedziami przedstawicieli rządu jeszcze w tym roku ustawą konstytucyjną zostaną wprowadzone regulacje, dotyczące korzystania z praw wyborczych przez obywateli zamieszkałych za granicą.

Są to kolejne kroki rządu Orbána w kierunku mocniejszego związania z macierzą społeczności węgierskich zamieszkałych w państwach sąsiednich, uzasadniane m.in. wolą zahamowania bądź choćby spowolnienia postępujących procesów asymilacyjnych, a także wprowadzenia ułatwień w podróżach do UE dla rodaków mieszkających na Ukrainie i w Serbii.

**Jeżeli Rada zawetuje budżet i rząd nie zdąży przyjąć nowego w terminie, korzystający z nowego przywileju prezydent będzie mógł rozwiązać parlament i roz�isać nowe wybory.**

Tuż po przejęciu władzy, 26 maja 2010 roku znowelizowano ustawę o obywatelstwie. Weszła ona w życie na początku 2011 roku i wprowadziła ułatwienia w przyznawaniu obywatelstwa węgierskiego, przede wszystkim znosząc obowiązek stałego zameldowania na Węgrzech.

W lipcu liczba mieszkańców państw sąsiednich, którzy złożyli wniosek o węgierskie obywatelstwo, przekroczyła 100 tys., a z zapowiedzi wicepremiera Zsolta Semjéna przedstawionych 18 lipca 2011 roku wynika, że do końca obecnej kadencji parlamentu (2014) liczba ta osiągnie pół miliona.

Nie wiadomo jeszcze, czy Węgrzy mieszkający za granicą otrzymają także czynne prawo wyborcze, czy będą brali udział w głosowaniu na listy ogólnokrajowe, czy też zostaną im przyznane odrębne miejsca w parlamencie. W pierwszym przypadku mogliby wpłynąć na wybór nawet ok. 20% postów, w drugim natomiast mogliby mieć zapewnione kilkanaście mandatów. Według konstytucji każdy obywatel dysponujący biernym prawem wyborczym może też wziąć udział w referendum.

Prawo głosu dla Węgrów z zagranicy wzmocni w węgierskiej polityce rangę problematyki łączności z rodakami za granicą i wprowadzi dodatkowy elektorat z potencjałem oddziaływania na politykę zagraniczną. Można się spodziewać, że politycznym beneficjentem decyzji o przyznaniu obywatelom zamieszkałym za granicą prawa do udziału w wyborach będzie przede wszystkim węgierska prawica (jest to elektorat przeważnie konserwatywny, skłonny głosować na ugrupowania akcentujące hasła narodowe). Perspektywa ta wywoływała krytykę socjalistów i była przedstawiana jako próba zdobycia dodatkowych głosów i zapewnienia sobie przez prawicę długotrwałych rządów. Na przyznaniu obywatelstwa

<sup>5</sup> Ustanowiona w 2008 roku Rada Budżetowa sprawuje nadzór nad procesem uchwalania budżetu, jej członkowie wybierani są przez prezydenta (przewodniczący), prezesa Węgierskiego Banku Narodowego i szefa Urzędu Audytorowego.

<sup>6</sup> Obecnie obowiązująca konstytucja stanowi jedynie, że „Republika Węgierska poczuwa się do odpowiedzialności za los Węgrów mieszkających za granicą i wspiera ich kontakt z macierzą”.

rodakom mieszkającym za granicą może jednak skorzystać także Jobbik, głoszący m.in. hasła „pokojowej zmiany granic”.

Działaniami dotyczącym wzmocnienia „odpowiedzialności” za rodaków za granicą towarzyszy retoryka „przezwyciężenia” układu z Trianon z 1920 roku (na mocy którego znaczna część Węgier została podzielona między sąsiadów), poprzez integrację narodu węgierskiego ponad istniejącymi granicami politycznymi. Akcentowanie przez władze tych kwestii ma m.in. zapobiec przejściu tej tematyki przez ugrupowania radykalne (przede wszystkim przez opozycyjny Jobbik, będący trzecią siłą w parlamencie). Zarazem jednak pod rządami Orbána Trianon – jako kwintesencja narodowej tragedii – stał się oficjalnym symbolem węgierskiej tożsamości. Wprawdzie dążyły do tego wszystkie ruchy prawicowe po 1989 roku, ale ideologię państwową wokół tego wątku zaczął budować Orbán po uzyskaniu władzy w roku 2010.

## Reakcje zagraniczne

W nowej konstytucji znalazły się odwołania do Boga, chrześcijańskich korzeni Węgier i tysiącletniej historii państwa. Konstytucję otwiera pierwszy wers węgierskiego hymnu „Boże, pobłogosław Węgrów” i preambuła, nazwana „narodowym wyznaniem wiary”. Elementy aksjologiczne i moralno-etyczne w połączeniu z konserwatywną symboliką wzbudziły liczne kontrowersje na Węgrzech i za granicą, przy czym węgierskie środowiska lewicowe i liberalne rządu skrytykowały rząd na forum międzynarodowym. Konstytucja jest krytykowana przez lewicę i liberałów z pozycji ideologicznych, gdyż definiuje małżeństwo jako związek mężczyzny i kobiety i przewiduje ochronę życia od chwili poczęcia, co jest traktowane jako otwarcie drogi do zakazu aborcji. Także niektóre organizacje pozarządowe określiły nową konstytucję jako dokument „wykluczający inaczej myślących” i krytykowały brak specjalnych przepisów, chroniących mniejszości seksualne, kobiety oraz niepełnosprawnych<sup>7</sup>. Z kolei narodowa symbolika preambuły i odwoływanie się do „dawnych” Węgier w połączeniu z przepisami wzmacniającymi łączność państwa z rodakami za granicą wywołało szereg komentarzy (polityków, politologów i publicystów, szczególnie na Słowacji i w Rumunii), przestrzegających przed legalizowaniem tendencji rewizjonistycznych.

<sup>7</sup> M.in. węgierskie Stowarzyszenie na rzecz Wolności Obywatelskich (TASZ), Amnesty International, Human Rights Watch.

Konstytucja węgierska stała się przedmiotem krytyki ze strony frakcji socjalistów, liberałów i zielonych w Parlamencie Europejskim. Chociaż największa frakcja w tym gremium –

**Prawo głosu dla Węgrów z zagranicy wzmocni w węgierskiej polityce rangę problematyki łączności z rodakami za granicą i wprowadzi do niej dodatkowy elektorat z potencjałem oddziaływania na politykę zagraniczną.**

Europejska Partia Ludowa, do której należy Fidesz i KDNP – była temu przeciwna, podczas specjalnej debaty przeprowadzonej na wniosek ugrupowań lewicowych 5 czerwca 2011 roku frakcjom lewicowym udało się przeforsować mocno krytyczną rezolucję, dotyczącą przede wszystkim ogólnej aksjologii konstytucji (w tym sformułowań dotyczących kwestii moralno-etycznych).

W stanowisku tym Parlament Europejski zarekomendował Komisji Europejskiej sprawdzenie, czy konstytucja i towarzyszące jej ustawy są zgodne z literą i duchem prawa unijnego.

Przedstawiciele węgierskiej prawicy odrzucali te zarzuty, zwracając przy tym uwagę na to, że jest to pierwsza w Europie ustawa zasadnicza, która wprowadza przepisy unijnej Karty praw podstawowych. Jako najbardziej innowacyjne rozwiązania przedstawiali oni m.in. przepisy o ochronie środowiska, zrównoważonej gospodarce i gwarancjach nie pozwalających na nadmierne zadłużanie się państwa. Fidesz odrzucając ataki na konstytucję, chętnie

prezentował krajową i międzynarodową krytykę jako przejaw politycznego starcia między lewicą i liberałami a prawicą bądź kontynuację działań mających na celu osłabienie węgierskiej prezydencji w Radzie UE.

Nowa konstytucja wywołała międzynarodową dyskusję, w której zabrzmiały nawet głosy kwestionujące prawo suwerennego określenia przez Węgry własnych założeń ustrojowych, ze względu na ich rzekomą kolizję z „wartościami europejskimi”. Tego typu sugestia pojawiła się w oświadczeniu sekretarza stanu w niemieckim MSZ Wenera Hoyer, który skrytykował tryb uchwalania i treść przyjętej ustawy zasadniczej<sup>8</sup>. Obawy w związku z „niektórymi przepisami” wyraził sekretarz generalny Organizacji Narodów Zjednoczonych Ban Ki-moon, a pod koniec czerwca 2011 roku o budowanie porządku konstytucyjnego uwzględniającego „wolności demokratyczne” apelowała podczas wizyty na Węgrzech amerykańska sekretarz stanu Hillary Clinton.

Zastrzeżenia wobec niektórych przepisów nowej konstytucji zgłosiła Słowacja, w której mniejszość węgierska stanowi największy odsetek ludności wśród państw sąsiednich. Choć kwestia praw wyborczych nie została jeszcze doprecyzowana, negatywne reakcje wzbudziła zapowiedź ich rozszerzenia na rodaków

mieszkających w państwach ościennych oraz sformułowania dotyczące „odpowiedzialności” Węgier za te społeczności, zinterpretowane w Bratysławie jako poparcie starań o uzyskanie praw kolektywnych przez społeczności węgierskie za granicą<sup>9</sup>. Słowacja sprzeciwia się tego typu rozwiązaniom, promowanym otwarciem przez Wę-

**Fidesz chętnie prezentował krajową i międzynarodową krytykę jako przejaw politycznego starcia między lewicą i liberałami a prawicą, bądź kontynuację działań mających na celu osłabienie węgierskiej prezydencji w Radzie UE.**

gry, uznając za europejski standard model ochrony mniejszości polegający na zagwarantowaniu praw osobom należącym do mniejszości narodowych jako części praw przynależnych indywidualnie człowiekowi i obywatelowi, a nie określonej grupie kulturowej bądź etnicznej. Słowacki parlament przyjął uchwałę stwierdzającą, że Słowacja nie uzna przepisów nowej węgierskiej konstytucji, które będą miały skutki eksterytorialne, przy czym słowacka opozycja domagała się dużo ostrzejszej reakcji<sup>10</sup>.

Kwestia podwójnego obywatelstwa pozostaje spornym obszarem w stosunkach słowacko-węgierskich. Jest wprawdzie przedmiotem rozmów bilateralnych, ale trudno się w nich spodziewać znaczących postępów. Rozciągnięcie praw wyborczych na obywateli w państwach ościennych najprawdopodobniej doprowadzi do kolejnych napięć w stosunkach słowacko-węgierskich, podgrzewając jednocześnie atmosferę polityczną na Słowacji. Głosowanie rodaków z zagranicy może także skomplikować relacje Węgier z innymi sąsiadami, w których zamieszkują liczne skupiska ludności węgierskiej. Państwa te nie poddały oficjalnej krytyce węgierskich przepisów o obywatelstwie (m.in. dlatego że stosują podobne rozwiązania wobec swoich rodaków za granicą), niemniej działania, które noszą charakter „przewycięzania” układu z Trianon, są także w Rumunii wykorzystywane w wewnętrznej walce politycznej i mogą rzutować na dobrze rozwijające się w ostatnich latach relacje rumuńsko-węgierskie.

## Stanowisko Komisji Weneckiej

Komisja Wenecka – ciało doradcze Rady Europy w sprawach konstytucyjnych – przyjęła z zadowoleniem oparcie nowej konstytucji na zasadach demokratycznych, praworządności i ochrony praw podstawowych, sformułowała jednak szereg szczegółowych zastrzeżeń. Komisja poproszona przez rząd węgierski o zaopiniowanie projektu przedstawiła uwagi krytyczne przede wszystkim wobec ograniczenia uprawnień Sądu Konstytucyjnego i zwiększe-

<sup>8</sup> Új magyar alkotmány: aggódiak a német külügyminisztérium, 18.04.2011, <http://hvg.hu>

<sup>9</sup> Vyhlásenie MZV SR k prijatiu maďarskej ústavy, 18.04.2011, [www.mzv.sk](http://www.mzv.sk)

<sup>10</sup> Vyhlásenie Národnej rady Slovenskej republiky k prijatiu Základného zákona Maďarska, 27.05.2011. [www.nrsr.sk](http://www.nrsr.sk)

nia liczby ustaw, do uchwalenia których konieczna jest większość kwalifikowana<sup>11</sup>. Pełna opinia Komisji Weneckiej o nowej konstytucji, przygotowana przez pięciu ekspertów (m.in. była polską premier Hannę Suchocką), została przyjęta na sesji plenarnej w dniach 17–18 czerwca 2011 roku<sup>12</sup>.

Komisja skrytykowała przede wszystkim sam proces konstytucyjny, który w jej opinii był mało przejrzysty. Zabrakło dialogu między partią rządzącą a opozycją, nie stworzono odpowiednich warunków dla debaty publicznej, a cały proces odbył się zbyt pośpiesznie. Równocześnie Komisja wyraziła nadzieję, że przyjęcie ustaw konstytucyjnych poprzedzi adekwatna debata publiczna. Zdaniem Komisji niektóre obszary nie powinny być regulowane tego rodzaju ustawami, tylko uchwalane zwykłą większością głosów. Dotyczy to między innymi polityki kulturalnej, religijnej, obyczajowej, społeczno-gospodarczej i finansowej. Komisja poruszyła także kwestie, które były dotąd najostrzej krytykowane, czyli ograniczenia kompetencji Sądu Konstytucyjnego w sprawach finansowych oraz przyznania szerokich uprawnień Radzie Budżetowej (łącznie z prawem weta do ustawy budżetowej). Zdaniem Komisji mogą one mieć potencjalnie negatywny wpływ na porządek demokratyczny i naruszać podział władzy. Zastrzeżenia Komisji Weneckiej wzbudziły też przepisy o odpowiedzialności państwa za mniejszości węgierskie żyjące w innych

**Komisja Wenecka wyraziła obawę, że eksterytorialne stosowanie przepisów konstytucji mogłoby doprowadzić do niepotrzebnego zaostrzenia relacji z sąsiadami.**

krajach. Komisja wyraziła obawę, że eksterytorialne stosowanie przepisów konstytucji mogłoby doprowadzić do niepotrzebnego zaostrzenia relacji z sąsiadami. Komisja przypominała, że odpowiedzialność w zakresie ochrony mniejszości spoczywa przede wszystkim na państwie, w którym one zamieszkują. Opinię Komisji z zadowoleniem przyjęło słowackie MSZ, uznając ją za w pełni zgodną z pozycją Słowacji w tej kwestii<sup>13</sup>.

Przedstawiciele rządzącego Fideszu akcentowali pozytywne oceny zawarte w opinii Komisji i uznali za naturalne, że w szczegółowej opinii prawnej znajdują się punkty rozbieżne z ich stanowiskiem. Zadeklarowali uwzględnienie uwag Komisji w dalszej legislacji, podkreślając jednak, że nie są one dla Węgier wiążące.

## Perspektywy

Fidesz zapowiada kontynuowanie reformy ustrojowej państwa. Do końca 2011 roku ma zostać przyjętych około 30 ustaw konstytucyjnych, między innymi dotyczących samorządu lokalnego, funkcjonowania parlamentu i reformy sądownictwa. Zostaną one poddane pod głosowanie podczas jesiennej sesji Zgromadzenia Krajowego. Można się spodziewać, że największe emocje wywołają reformy systemu wyborczego i samorządów, które mogą spowodować zmiany na węgierskiej scenie politycznej. Protesty, a także spory w obozie rządzącym, może wzbudzić też zapowiadane zmniejszenie z 386 do 200 liczby postów Zgromadzenia Krajowego. Przyznanie praw wyborczych Węgom w państwach ościennych najprawdopodobniej spowoduje wzrost napięcia w stosunkach słowacko-węgierskich i może wywołać negatywne reakcje także w innych krajach sąsiednich, wzmacniając pokusę postugiwania się „kartą węgierską” także na wewnętrznej scenie politycznej.

Nowa konstytucja zwiększyła już i tak znaczącą liczbę ustaw, których zmiana wymaga większości kwalifikowanej. Część z nich została już przyjęta, inne zostaną zmienione w najbliższych miesiącach. Mogą to być zmiany trwałe, ponieważ słaba opozycja w bliskiej perspektywie nie ma szans na zdobycie większości konstytucyjnej w Zgromadzeniu Krajowym. Utrudni to pracę kolejnych gabinetów, gdyż rządzący do zmiany przepisów w licznych obszarach związanych z polityką państwa będą musieli szukać poparcia opozycji.

<sup>11</sup> Több ponton kritizálják az új alkotmányt, 10.06.2011, <http://nol.hu>

<sup>12</sup> Opinion on the New Constitution of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 87<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011), <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29016-e.pdf>

<sup>13</sup> Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky víta stanovisko Benátskej komisie k Ústave Maďarskej republiky, 22.06.2011, [www.mzv.sk](http://www.mzv.sk)

W nowej konstytucji i działaniach towarzyszących jej tworzeniu widoczne jest dążenie do zakonserwowania systemu sprawowania władzy. Rodzi to uzasadnione podejrzenia, że politycy obozu rządzącego w szybkim tempie przyjęli nową konstytucję i spieszą się z uchwaleniem jak największej liczby ustaw konstytucyjnych, gdyż biorą pod uwagę możliwość rozpisania nowych wyborów na początku 2012 roku. Fidesz wciąż jest bowiem partią, która cieszy się największym poparciem (28% według czerwcowego sondażu, przy 12% poparcia dla socjalistów<sup>14</sup>), a nie ma pewności, że zmęczone reformami społeczeństwo nie odwróci się od niej do wyborów w 2014 roku. Jeśli natomiast wybory odbyłyby się w przyszłym roku, Fidesz niemal na pewno

**Politycy obozu rządzącego w szybkim tempie przyjęli nową konstytucję i spieszą się z uchwaleniem jak największej ilości ustaw konstytucyjnych, biorąc pod uwagę także możliwość rozpisania nowych wyborów na początku 2012 roku.**

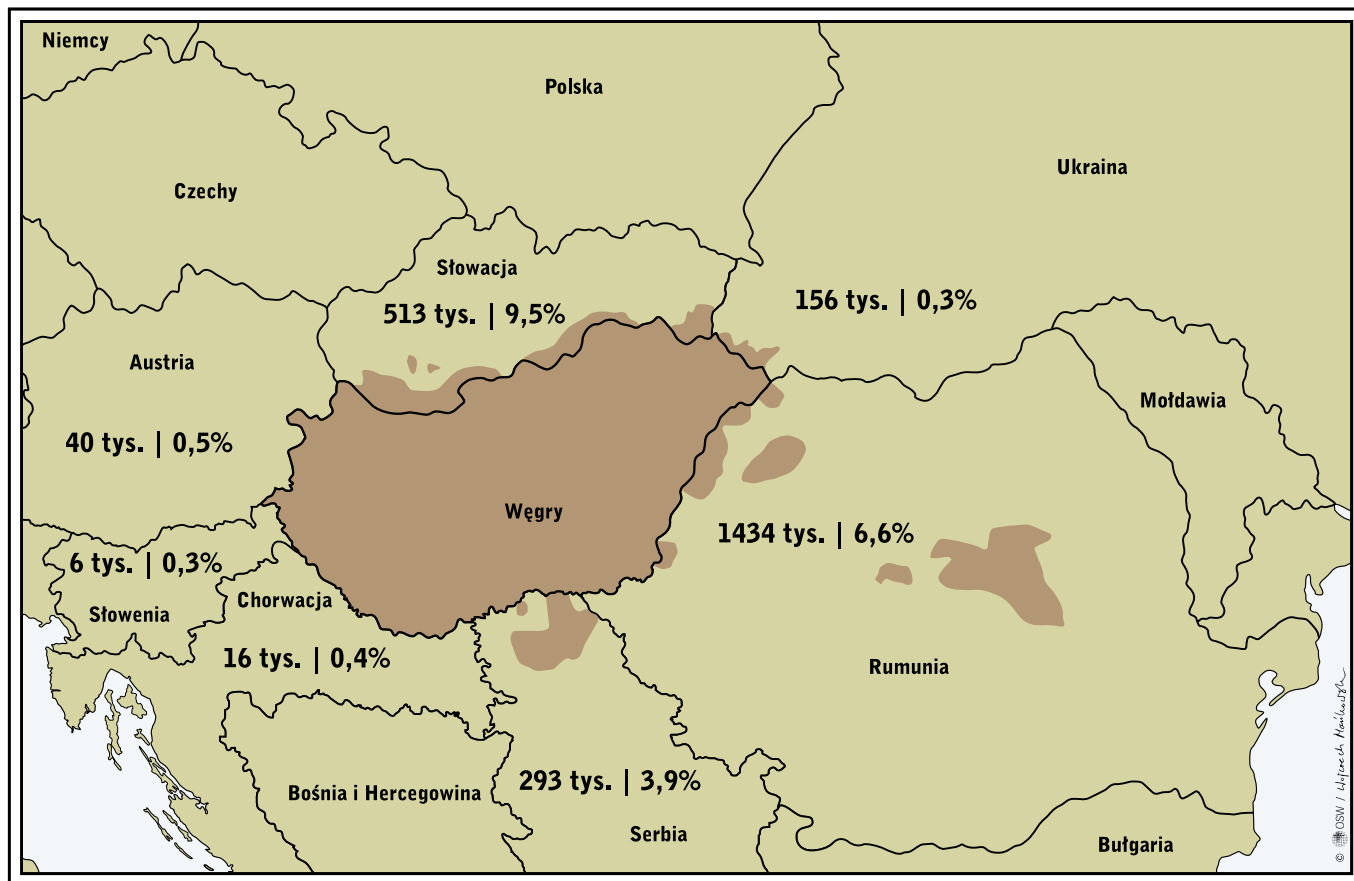
by je wygrał. Wprawdzie nie z taką pewnością, ale obowiązywałaby już nowa konstytucja i wszystkie istotne, wymagające większości kwalifikowanej ustawy byłyby już uchwalone. Nie można przy tym wykluczyć, że jako pretekst do rozwiązania parlamentu i rozpisania nowych wyborów posłużyłoby wejście w życie nowej konstytucji i gruntowna zmiana ordynacji wyborczej.

<sup>14</sup> Ugrásszerűen nőtt a bizonytalanok aránya, gyengült az ellenzék, 22.06.2011, <http://www.tarki.hu/hu/news/2011/kitekint/20110622.html>



## MAPA

### Węgrzy w Europie Środkowej



 Obszary, na których Węgrzy stanowią ponad 50% populacji

**293 tys. | 3,9%** Liczebność mniejszości węgierskiej i jej udział w populacji danego kraju



**Ośrodek Studiów Wschodnich**  
im. Marka Karpia  
ul. Koszykowa 6A, 00-564 Warszawa  
e-mail: info@osw.waw.pl

Ośrodek Studiów Wschodnich imienia Marka Karpia monitoruje oraz analizuje polityczną, ekonomiczną i społeczną sytuację w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, na Bałkanach oraz na Kaukazie i w Azji Centralnej.

Głównymi tematami badawczymi OSW są: sytuacja wewnętrzna i stabilność krajów obszaru zainteresowań OSW, system władzy, relacje pomiędzy poszczególnymi ośrodkami politycznymi, polityka zagraniczna, problematyka związana z rozszerzeniem NATO i UE, aspiracje integracyjne państw obszaru ze strukturami zachodnimi oraz bezpieczeństwo energetyczne.

Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają oficjalnego stanowiska władz RP

© Copyright by OSW

Redakcja merytoryczna:  
Olaf Osica

Redakcja: Anna Łabuszewska  
Skład: Wojciech Mańkowski