

Ivan Halász¹

Węgierski parlament. Tradycje, dylematy i współczesne zmiany²

Słowa kluczowe: konstytucja, dylematy, Węgry, parlament, tradycje

Keywords: constitution, Hungary, parliament, traditions

Streszczenie

Artykuł dotyczy genezy, historii i terażniejszości węgierskiego parlamentu. Jego korzenie sięgają średniowiecza, ale główny nacisk położony jest na ostatnie dwa stulecia. Fundamenty nowoczesnego parlamentaryzmu zostały położone w rewolucyjnym 1848 r. Od tego czasu system parlamentarny przeszedł wiele zmian. Szczególną uwagę zwraca się na rozwój i zmiany po przyjęciu nowej ustawy zasadniczej Węgier w 2011 r. Od tego czasu Parlament funkcjonuje w reżimie, w którym dominująca siła ma większość kwalifikowaną, co w naturalny sposób przekłada się na jego konkretne działania i pracę.

Abstract

The Hungarian Parliament. Traditions, Dilemmas and Current Changes

The article deals with the origin, history and present of the Hungarian Parliament. Its roots go back to the Middle Ages, but the main focus is on the last two centuries. The foundations of modern parliamentarism were laid in the revolutionary year of 1848. Since then, the parliamentary system has undergone many metamorphoses. Particular atten-

¹ ORCID ID: 0000-0002-5248-4217, profesor, Instytut Państwa i Prawa Akademii Nauk Republiki Czeskiej. E-mail: halasz.ivan@tk.hu.

² Artykuł dofinansowany z Programu długofalowego rozwoju koncepcyjnego Instytutu Państwa i Prawa Czeskiej Akademii Nauk, v.v.i. (RVO: 68378122).

tion is paid to the developments and changes after the adoption of the new Fundamental Law of Hungary in 2011. Since then, the Parliament has been operating in a regime where the dominant force has a qualified majority, which has naturally been reflected in its concrete activities and work.



I. Ewolucja parlamentu do 1848 r.

Węgierski parlament ma bardzo starą historię. Jego początki sięgają XIII w. Zgodnie z tradycją królowie węgierscy w mieście Székesfehérvár w święto św. Stefana, założyciela państwa, organizowali dni sądowe. Król Andrzej II (1205–1235) w Złotej Bulli z 1222 r. postulował organizowanie tych spotkań co roku, w obecności panów świeckich i kościelnych (tj. baronów i prałatów), a także wolnych sług królewskich (*servientes*). Spotkania te w XIV w. odbywały się dosyć często, a od początku XV-ego stulecia zwoływano je powszechnie³.

Pozycja zgromadzenia została wzmocniona na początku XV w., kiedy Zygmunt Luksemburczyk przyznał, że może uchylać ustawy tylko we współpracy ze stanami. Stan ten został zaakceptowany także przez jednego z najpotężniejszych władców – Mاتیáša Korvína. Ustawa I z 1504 r. zakazywała samorządom pobierania podatków, które nie były usankcjonowane przez sejm. W początkowym okresie węgierskiego parlamentaryzmu częstotliwość sejmów nie była określona. Sejm zwoływany był co roku, czasami co trzy lata. W XV w., w wyjątkowych przypadkach, na zebranie – oprócz króla – zwoływano również niektórych najwyższych dostojników królestwa (takich jak *palatinus* lub najwyższy sędzia kraju).

Po Wielkiej Rewolucji Francuskiej sejm węgierski uregulował swoją stanowisko aktem XII z 1790 r., który stanowił, że ustawy mogą być uchwalane tylko przez koronowanego króla wraz z przedstawicielami stanów w sejmie. Ustawa XIII z 1790 r. nakazywała, aby sejm zbierał się co najmniej raz

³ G. Képes, *The name of the game – the historical names of the Hungarian parliament*, „Central European Papers” 2019, nr 2, s. 9–10.

na trzy lata, zaś obowiązek zwoływania sejmu raz do roku został wprowadzony przez ustawę IV z 1848 r., co faktycznie kończyło okres sejmu feudalnego⁴.

Za panowania Habsburgów (1526–1918) wybuchało wiele konfliktów pomiędzy monarchą a zgromadzeniem, co nie przeszkadzało działać organom przedstawicielskim. Zgromadzenie otrzymało ostatecznie formę dwuizbową aktem I roku 1608 r. W Izbie Wyższej zasiadali arcybiskupi i biskupi katolicy (*praelates*), czołowi urzędnicy królewscy (baronowie) oraz magnaci. Izba Niższa składała się z wybranych przedstawicieli szlachty regionalnej, przedstawicieli kongregacji i zakonów kościelnych, a także przedstawicieli wolnych miast królewskich (*ablegates*). System ten nie zmienił się radykalnie aż do 1848 r. W tym czasie ostatni parlament stanowy uchwalił liberalne ustawy reformatorskie, które przekształciły Izbę Niższą parlamentu w stosunkowo nowoczesny organ przedstawicielski. Nie zmieniły one jednak feudalnego charakteru Izby Wyższej⁵.

Na przestrzeni lat zgromadzenia sejmowe funkcjonowały po różnymi nazwami, które w okresie oświecenia zebrał prawnik, a później jakobin Józef Hajnóczy (1750–1795) w swojej łacińskiej książce o węgierskim parlamencie (*De Comitibus Regni Hungariae, deque Organisatione eorundem Dissertatio Iuris Publici Hungarici*). Na liście znalazły się trzydzieści trzy nazwy, które w większości stanowiły różne łacińskie odpowiedniki: *comitia*, *congregatio*, *conventus/conventio*, *di(a)eta* i *parliament*. W dokumentach historycznych najczęściej pojawiały się nazwy: „parlament”, różne wersje „zgromadzenia” (*Országgyűlés*), „dieta” oraz ekwiwalenty „statusu” (*Status et Ordines*)⁶. W czasach nowożytnych stopniowo utrwaliły się dwie nazwy węgierskiego ustawodawcy: „parlament” i „sejm” (*Országgyűlés*). Pierwsze słowo w bezpośrednim tłumaczeniu oznacza „zgromadzenie państwowe”. W XIX w. Słowacy używali terminu *Snem. Országgyűlés* oraz *Országgház* – do dziś jest to oficjalna nazwa parlamentu w Budapeszcie.

Współczesny parlamentarizm narodził się na Węgrzech w 1848 r. po przyjęciu tzw. ustaw kwietniowych, dla których inspiracją była liberalna konstytucja belgijska z 1831 r., tworzące system ogólnej reprezentacji narodu zamiast feudalnej reprezentacji grup uprzywilejowanych. Wprowadzone zmiany doty-

⁴ I. Egyed, *A mi alkotmányunk*, Budapest 1943, s. 245–247 (reprint z 2016 r.).

⁵ Ibidem, s. 247–250.

⁶ G. Képes, op.cit., s. 15–16.

czyły tylko Izby Niższej, która stała się izbą poselską, natomiast Izba Wyższa – izba magnacka – została zreformowana w 1885 r., chociaż nadal pozostawała organem w przeważającej mierze arystokratycznym. Warto również wspomnieć, że od 1848 r. rząd stał się odpowiedzialny przed parlamentem. Wprawdzie system ten nie działał w latach absolutyzmu ministra Aleksandra Bacha, ale był stopniowo przywracany po 1860 r., a od 1866 r. działał nieprzerwanie.

II. Powstanie nowoczesnego parlamentaryzmu węgierskiego w XIX i XX w.

Złotym wiekiem zarówno dla parlamentarzystów i węgierskiego parlamentaryzmu były lata dualizmu austro-węgierskiego (1867–1918). Cechą charakterystyczną węgierskiego parlamentaryzmu w drugiej połowie XIX w. i w pierwszej połowie XX w. był brak silnego dwubiegunowego systemu partyjnego. Tym samym władza nie mogła przechodzić pomiędzy obecną partią rządzącą, a jej opozycją.

System polityczny był zdominowany przez jedną dużą partię liberalną, która składała się z kilku frakcji i reprezentowała różne interesy (głównie latyfundystyczne, finansowe i biznesowe). Jej charakter i przywództwo zmieniały się od czasu do czasu, ale w zasadzie do końca monarchii austro-węgierskiej broniono kompromisu osiągniętego w 1867 r. W tej konstelacji opozycja odgrywała marginalną rolę, a stare Węgry właściwie nie zdobywały doświadczenia z koalicyjną formą rządu⁷. Ten dominujący system partyjny reaktywował się następnie wraz z nowymi partiami rządowymi i aktorami politycznymi w okresie międzywojennym, a jego ojcem był premier hr. István Bethlen.

Działalność tradycyjnego dwuizbowego węgierskiego parlamentu została przerwana w chaotycznych miesiącach po zakończeniu I wojny światowej, kiedy rozpoczęły się wydarzenia rewolucyjne. Podczas rewolucji demokratycznej pod koniec 1918 r. utworzono Węgierską Radę Narodową, ale nie można było wybierać nowego parlamentu. Następnie nastąpiła krótka, 133-dniowa, rewolucja radykalno-socjalistyczna (bolszewicka) z jej sowieckim systemem rad. Po jej upadku admirał Miklós Horthy najpierw zmierzał do stworzenia dyktatury wojskowej, ale ostatecznie ustąpił pod presją konserwatywno-libe-

⁷ I. Eged, op.cit., s. 249–250.

ralnych grup politycznych, jak i na skutek nacisku zachodniej dyplomacji⁸. Na początku 1920 r. na podstawie demokratycznych wyborów wybrano jednoizbowe Zgromadzenie Narodowe, które miało dokonać wyboru tymczasową głowę państwa (tj. Miklósa Horthyego). Rozpoczął się okres prowizorycznego prawa publicznego (*provizórium*), który trwał do 1944 r. Początkowo parlament był stosunkowo silny (ale nie tak jak w 1918 r.), a ustrój przypominał nieco republikę półprezydencką w postaci królestwa bez króla.

Dopiero ustawa XXII z 1926 r. przywróciła parlamentowi Izbę Wyższą. Oznaczało to również powrót do używania nazwy 'Zgromadzenie państwowe' (*Országgyűlés*). W Izbie Wyższej parlamentu zasiadali dziedziczy, wybrani, mianowani członkowie, kościelni oraz świeccy, którzy zasiadali tam z racji swoich obowiązków i funkcji. Wśród członków można wskazać prezesów najwyższych organów sądowych, prezesa Banku Narodowego, Prokuratora Koronnego, Strażników Korony lub Szefa Sztabu Generalnego. Samorządy regionalne i większe miasta, różne izby gospodarcze, Akademia Nauk, Muzeum Narodowe, uczelnie i giełdy również posiadały prawo wybierania swoich delegatów. W Izbie Wyższej zasiadali także członkowie wyznaczeni dożywotnio przez głowę państwa⁹.

Stanowisko Izby Wyższej nie było jednak takie samo jak stanowisko Izby Deputowanych. Znalazło to odzwierciedlenie w procesie uchwalania ustaw, a także w trakcie uchwalania budżetu państwa¹⁰. Pierwotnie ustawodawstwo do 1918 r. nie regulowało charakteru węgierskiego bikameralizmu. Teoretycznie położenie obu izb było takie samo. Jednak ustawa III z 1848 r. stwierdziła, że tylko Izba Niższa decyduje o budżecie państwa. Kwestia procesu legislacyjnego pozostawała otwarta, ale przez długi czas było zwyczajem, że nowe ustawy inicjowała Izba Niższa, tj. poselska. Jednak nowe ustawodawstwo z 1926 r., które ponownie powołało Izbę Wyższą parlamentu, wyraźnie przyznało tej izbie prawo inicjatywy ustawodawczej. Niemniej o budżecie nadal można było decydować tylko w Izbie Deputowanych. Wzmocnienie Izby Wyższej – znów z wyjątkiem decyzyjności co do spraw finansowo-budżetowych – nastąpiło w 1937 r., kiedy

⁸ G. Gratz, *A forradalmak kora. Történelem, helytörténet/Magyar történelem 1868–1918*, Budapest 1935.

⁹ I. Egyed, op.cit., s. 273–274.

¹⁰ G. Föglein, B. Gizella, T.T. Mezey, Révész, *Az Országgyűlés, [w:] Magyar alkotmány története*, red. B. Mezey, Budapest 2003, s. 349–350.

uchwalono ustawę XXVII. W tym czasie przygotowywano demokratyzację ordynacji wyborczej, czego ewentualne konsekwencje konserwatywny system polityczny chciał zniwelować poprzez wzmocnienie kompetencji Izby Wyższej¹¹.

W wyniku całkowitej klęski Węgier pod koniec II wojny światowej powstała nowa – tymczasowa – struktura władz państwowych. Tymczasowe Zgromadzenie Narodowe z przełomu lat 1944/1945 było już jednoizbowe, podobnie jak parlament wybrany prawidłowo w listopadzie 1945 r. W 1947 r. organ ten uchwalił ustawę nr XXII, przekazującą jego uprawnienia jednoizbowemu Zgromadzeniu Państwowemu, do którego wybory przeprowadzono latem 1947 r. Nazwę organu przyjęli także komuniści podczas procesu konstytucyjnego latem 1949 r. Węgierski parlament do dziś zachował swój jednoizbowy charakter. W okresie przemian demokratycznych rozważano jego przekształcenie w organ dwuizbowy. Zwolennicy drugiej izby postulowali aby miała ona charakter regionalny lub korporacyjny, aby zasiadałoby w niej przedstawiciele kościołów, narodowości, związków zawodowych itd., jednakże do przywrócenia drugiej izby nie doszło.

W ciągu dwóch dekad (1990–2010) po upadku reżimu komunistycznego i ogólnej transformacji systemu parlament odegrał znaczącą rolę w życiu politycznym Węgier. Ze względu na to, że prezydent republiki ma bardzo ograniczone uprawnienia w systemie węgierskim, parlament nie miał realnej przeciwwagi. Wyjątkiem był tylko Trybunał Konstytucyjny z silnymi uprawnieniami. Z kolei pozycja rządu z jednoznaczną większością parlamentarną została ustabilizowana przez połączony (i skomplikowany) system wyborczy. Ten system zawsze zapewniał stabilną większość dla władzy wykonawczej. Rząd musiał zdobywać większość w parlamencie po każdych wyborach, jednakże doprowadzenie do upadku rządu nie jest łatwe wobec obowiązującej instytucji konstruktywnego wotum nieufności. Premier nie jest mianowany przez prezydenta, ale wybierany przez parlament na wniosek prezydenta republiki. Wszystkie koalicje rządzące, które powstały po 1990 r., przetrwały do końca, a opozycji nigdy nie udało się usunąć premiera. Wczesne zmiany na stanowisku premiera następowały jedynie w wyniku przeobrażeń wewnątrz koalicji rządzącej. System został zdestabilizowany dopiero pod koniec drugiej dekady, po wielkim kryzysie finansowym i gospodarczym.

¹¹ I. Egyed, *op.cit.*, s. 279–282.

III. Wyborcze i strukturalne zmiany po 2010 r.

Zwycięzcy wyborów w 2010 r., biorąc pod uwagę, że zdobyli dwie trzecie mandatów, mogli kształtować porządek konstytucyjny według własnego uznania. Zwycięskie partie Fidesz i jego satelita, mała Partia Ludowa Chrześcijańskich Demokratów (KDNP) nie musiały brać pod uwagę wartości i idei innych części węgierskiego społeczeństwa w okresie poprzedzającym nową konstytucję. Nowa Ustawa Zasadnicza jest zatem bardzo jednostronna pod względem wartości i ideologii, co utrudnia całej wspólnotocie politycznej jej przyjęcie¹². Nie zmienia to jednak jej formalnej legitymacji. Prawie wszystkie późniejsze poprawki do konstytucji wprowadzone tą samą większością parlamentarną jeszcze bardziej wzmocniły tę jednostronną tendencję i ideologiczny unilateralizm. Do tej pory parlament przyjął dziewięć poprawek do konstytucji.

Drugą ważną tendencją jest archaizacja tekstu konstytucji. Już sama nazwa nowej konstytucji – Ustawa Zasadnicza – jest przejawem archaizacji i stylizacji historycznej. Przywołuje to wspomnienia okresu obowiązywania konstytucji historycznej („niepisanej”) sprzed 1945 r., na którą składało się wiele ustaw zasadniczych oraz podstawowych (fundamentalnych). Ponadto Ustawa Zasadnicza, która w zasadzie stanowi rodzaj konstytucji chartalnej, poprzez różną numerację poszczególnych dużych części stara się stworzyć wrażenie, że nie jest to jednolity i koherentny dokument.

Należy zauważyć, że większość konstytucyjna nie zmieniła zasadniczo struktury władz państwowych. Zmieniły się jednak pewne akcenty, jak i do pewnego stopnia wzajemne relacje między poszczególnymi konstytucyjnymi organami. Oprócz Trybunału Konstytucyjnego stosunkowo duże zmiany strukturalne dotknęły głównie parlament. Jeszcze w 2010 r. (czyli przed uchwaleniem nowej konstytucji) zmieniono kolejność wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Do tego czasu kandydaci byli zawsze nominowani na posiedzeniu plenarnym komisji przez komisję, w której przedstawiciele koalicji rządzącej i opozycji byli jednakowo reprezentowani. Jednak wskutek opisywanych przeobrażeń również w tej komisji zastosowano nowe warunki parlamentarne, co oznacza, że większość 2/3 ma również większość w procesie wyboru sędziów, którzy następnie są wybierani większością 2/3 głosów.

¹² A. Jakab, *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlatai következményei*, Budapest 2011, s. 180.

Dziś parlament wybiera także prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Zmiany te są bardzo istotne, ponieważ do tej pory Trybunał Konstytucyjny stanowił główny kontrpunkt rządu i większości parlamentarnej.

Choć to konserwatywna prawica była w węgierskiej polityce najbardziej otwarta na pomysł przywrócenia drugiej izby parlamentu (dwuizbowość), nowa koalicja rządząca Viktora Orbána ostatecznie nie zmieniła jednoizbowego charakteru węgierskiego parlamentu. Pewną rolę odegrał tu zapewne fakt, że zwycięska koalicja obiecała radykalne zmniejszenie liczby posłów w czasie kampanii wyborczej. Poprzedni węgierski parlament dysponował stosunkowo dużą liczbą mandatów dla korpusu jednoizbowego parlamentu dziesięciomilionowego kraju (386 deputowanych). Wiązało się to głównie ze skomplikowanym i mieszanym porządkiem wyborczym. W 2010 r. Viktor Orbán obiecał wyborcom, że parlament nie będzie miał więcej niż 200-u członków. Fidesz-KDNP obiecywali podobną redukcję (a następnie ją realizowali) na szczeblu samorządowym. Przywrócenie parlamentaryzmu dwuizbowego oznaczałoby zaprzeczenie obietnicom wyborczym. Ponadto w jednoizbowym parlamencie znaleziono miejsce dla wybranych przedstawicieli kilkumilionowej węgierskiej diaspory, a także przedstawicieli mniejszości narodowych na Węgrzech. Takie były priorytety nowej większości w parlamencie.

Mimo zmniejszenia liczby posłów w nowej Ustawie Zasadniczej stanowisko parlamentu nie wydaje się zbyt zmieniać. Jednak po szczegółowej analizie nowego tekstu można stwierdzić, że sytuacja mimo wszystko zmieniła się znacząco od 2011 r. Z jednej strony wiąże się to z utworzeniem Rady Budżetowej, z drugiej zaś z bardzo scentralizowanym i zdyscyplinowanym charakterem nowej większości parlamentarnej reprezentowanej przez partie Fidesz-KDNP. W 2011 r. zmienił się również system wyborczy. Nowe ustawodawstwo zachowało mieszany charakter węgierskiego systemu wyborczego. Obecnie o 106 mandatach rozstrzyga się w okręgach jednomandatowych, ale już nie w wyborach w dwóch turach, jak miało to miejsce wcześniej, ale w wyborach w jednej turze, które można wygrać zwykłą większością głosów, podobnie jak w Wielkiej Brytanii. O 93 mandatach decyduje się w głosowaniu proporcjonalnym metodą d'Hondta. Jednak głosowanie nie odbywa się już na wojewódzkie partyjne listy kandydatów, ale na jedną ogólnopanstwową listę kandydatów, którą mogą zgłosić tylko te partie polityczne i koalicje, które wcześniej wystawiły kandydatów w co najmniej dwudziestu siedmiu

jednomandatowych okręgach wyborczych. Ogólnopłaństwowa integracja partii i koalicji to próba sprawdzenia postanowienia, zgodnie z którym tych minimum dwudziestu siedmiu kandydatów musi zostać zgłoszonych w co najmniej dziewięciu województwach lub stolicy. Do parlamentu może dostać się tylko kandydaci z listy, na którą zagłosowało co najmniej 5% wyborców.

Specjalne zasady odnoszą się do list kandydatów ogólnopłaństwowych samorządów narodowych, które są jedynymi uprawnionymi do przyjęcia zgłoszenia takiego kandydata, co w pewnym stopniu ogranicza swobodną rywalizację polityczną w ramach wspólnoty narodowej. Do zgłoszenia kandydata wymagane jest poparcie co najmniej 1% wyborców wpisanych do krajowego rejestru wyborców danej narodowości. Wystarczy jednak poparcie 1 500 zarejestrowanych wyborców. Zarejestrować się mogą tylko wyborcy–obywatele Węgier, którzy mają stałe miejsce zamieszkania w kraju. Rejestracja – mająca charakter dobrowolny – na liście krajowej jest możliwa przed każdymi wyborami, ale oznacza to również, że zarejestrowani wyborcy należący do mniejszości narodowych nie będą już mogli głosować na partyjne listy ogólnokrajowe. Wyborcy mniejszości narodowych są faworyzowani, ponieważ ich lista kandydatów może zdobyć jeden mandat wówczas, gdy uzyska co najmniej jedną czwartą głosów potrzebnych do wejścia do parlamentu z tradycyjnej partyjnej listy kandydatów. Oznacza to, że do uzyskania mandatu przy normalnej frekwencji potrzeba faktycznie od 15 000 do 25 000 głosów. W 2018 r. liczba głosów potrzebnych do uzyskania mandatu preferencyjnego wyniosła 23 829. Mniejszość niemiecka bardziej zmobilizowała się podczas wyborów w 2018 r. i ostatecznie zdobyła jeden mandat. Tym samym zwycięstwo niemieckiego kandydata obiektywnie wzmocniło Fidesz-KDNP, ponieważ wcześniej był on także lokalnym politykiem tej partii. Chociaż jest to uprzywilejowany sposób uzyskania mandatu, w parlamencie ma on taką samą siłę i wartość jak inne mandaty. Wybrany poseł mniejszości niemieckiej może zatem w pełni głosować i uczestniczyć we wszystkich aspektach działalności Zgromadzenia. Listy kandydatów ogólnokrajowych samorządów mniejszości, które nie zdobędą mandatu, uzyskują jednak możliwość posiadania w parlamencie rzecznika swojej narodowości. Jego status prawny i warunki wynagrodzenia są takie same jak innych posłów; może on uczestniczyć w posiedzeniach Zgromadzenia, ale nie ma prawa głosowania i może wypowiadać się przede wszystkim w sprawach dotyczących mniejszości narodowych.

Największe debaty i spory po 2010 r. spowodowane były wprowadzeniem możliwości głosowania z zagranicy przez osoby, które uzyskały obywatelstwo węgierskie, ale nie mają stałego miejsca zamieszkania na Węgrzech. Obecnie wszyscy obywatele, którzy nie przebywają w kraju, mają możliwość głosowania w wyborach parlamentarnych, ale w przeciwieństwie do obywateli rezydentów nie mają dwóch głosów, a tylko jeden głos. Mogą głosować tylko na krajowe listy partyjne, jednak już nie na poszczególnych kandydatów w jednomandatowych okręgach wyborczych. Głosowanie odbywa się oficjalnie drogą korespondencyjną, ale każdy, kto chce, może oddać swój głos w kopercie w ambasadzie Węgier za granicą lub na terytorium Węgier w dowolnym okręgu wyborczym. Na Fidesz-KDNP zagłosowało w 2018 r. 216 120 wyborców (tj. 96,24%). Analizując oba wyniki, było i jest oczywiste, że na posługiwaniu się tą metodą wyborczą wyraźnie korzysta sojusz Fidesz-KDNP, któremu wielu zagranicznych wyborców jest wdzięcznych za możliwość uproszczonej naturalizacji i za różne formy wsparcia.

IV. Parlamentarne zmiany po 2011 r.

Wszystkie te rozwiązania pozwoliły koalicji Fidesz–KDNP dwukrotnie, w 2014 i 2018 r., wygrać wybory większością kwalifikowaną. Musiało to również znaleźć odzwierciedlenie w charakterze pracy parlamentu, gdzie z jednej strony istnieje dobrze zorganizowana, silnie scentralizowana i zdyscyplinowana siła dwóch zwycięskich frakcji, z drugiej zaś słaba i bardzo rozdrobniona ideologicznie opozycja. Ponadto nowa większość zrobiła wszystko, aby jeszcze bardziej utrudnić sytuację mniejszości parlamentarnej.

Zadania i kompetencje parlamentarne nie zmieniły się zasadniczo w Ustawie Zasadniczej. Najważniejszym organem władzy przedstawicielskiej narodu jest parlament (Zgromadzenie Krajowe), który „a) uchwała i zmienia Ustawę Zasadniczą Węgier; b) uchwała ustawy; c) przyjmuje centralny budżet państwa i zatwierdza jego wykonanie; d) w ramach swoich uprawnień wyraża zgodę na uznanie za prawnie wiążące umowy międzynarodowe; e) wybiera Prezydenta Republiki, członków i przewodniczącego Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Podstawowych i jego zastępców oraz Prezesa Państwowej Izby Obrachunkowej;

f) wybiera Premiera oraz udziela wotum zaufania wobec Rządu; g) rozwiązuje rady samorządowe działające niezgodnie z Ustawą Zasadniczą; h) decyduje o ogłoszeniu stanu wojennego i zawarciu pokoju; i) decyduje o wprowadzeniu nadzwyczajnego porządku prawnego i decyduje o udziale w operacjach wojskowych; j) ogłasza amnestię; k) wykonuje inne obowiązki i uprawnienia określone Ustawą Zasadniczą i innymi ustawami¹³.

Zgromadzenie Krajowe może podjąć uchwałę o skróceniu swej kadencji. Prezydent może rozwiązać Zgromadzenie Krajowe, ogłaszając jednocześnie nowe wybory w przypadku zakończenia misji rządu, gdy parlament nie wybierze w ciągu czterdziestu dni, licząc od dnia złożenia przez prezydenta pierwszej propozycji, osoby zaproponowanej na urząd premiera; lub gdy Zgromadzenie Krajowe nie przyjmie do 31-ego marca centralnego budżetu państwa na dany rok. W tym drugim przypadku ważną rolę odgrywa nowa Rada Budżetowa, która jest organem wspierającym działalność ustawodawczą Zgromadzenia Krajowego, badającym realność i wykonalność budżetu centralnego państwa. Rada uczestniczy w przygotowaniu ustawy budżetowej w sposób określony w ustawie. Warunkiem koniecznym uchwalenia ustawy budżetowej jest uprzednie uzyskanie jej zgody. Członkami Rady Budżetowej są: Przewodniczący Rady Budżetowej, Prezes Węgierskiego Banku Narodowego oraz Prezes Państwowej Izby Obrachunkowej. Przewodniczącemu Rady Budżetowej mianuje prezydent republiki na sześć lat.

Według kilku prawników rola parlamentu w ostatnich latach została znacznie ograniczona, nawet bez odzwierciedlenia tego w tekście konstytucji¹⁴. Nie bez znaczenia są tu wspomniane powyżej przyczyny polityczne i warunki panujące w partiach dominujących. Jednak zmniejszona rola parlamentu wiąże się również z nowymi zasadami jego pracy. W 2014 r. przyjęto nowe rozporządzenie, które składa się z dwóch źródeł prawa. Jedno to kwalifikowana ustawa o parlamencie, drugie to uchwała parlamentu w sprawie zasad jego pracy. Uregulowanie podstawowych zasad pracy parlamentu w formie uchwały parlamentu jest jedną z najstarszych tradycji parlamentarnych Węgier, która

¹³ Ustawa Zasadnicza Węgier z 25 kwietnia 2011 r., tłum. J. Snopek, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html> (10.09.2022).

¹⁴ Z. Sente, *Parlamenti jogunk nyomorúsága*, „Fundamentum” 2000, nr 4, s. 5–6.

została zakorzeniona jeszcze w 1848 r. Tradycja ta została przejęta również przez komunistów po II wojnie światowej¹⁵.

Od 2012 r. pracę parlamentu regulują jednak już dwie normy prawne – kwalifikowana ustawa o pracy parlamentu (ustawa organiczna Nr XXXVI z 2012 r.) oraz decyzja parlamentu w sprawie jego regulaminu (decyzja parlamentu Nr 10/2014). Nie tylko przyjęcie ustawy o parlamencie, ale także przyjęcie regulaminu wymaga dwóch trzecich głosów wszystkich obecnych posłów¹⁶. Ustawa organiczna jest nowym elementem w systemie prawnym.

Najważniejszą zmianą w ramach działalności parlamentu jest obecnie utworzenie nowej stałej parlamentarnej komisji legislacyjnej (ustawodawczej), która podsumowuje propozycje i uwagi komisji oraz przygotowuje kompleksową propozycję dla posiedzenia plenarnego w celu zapewnienia spójności i jednolitości w danej konkretniej fazie procesu legislacyjnego (parlamentarnego). Komisja ustawodawcza pełni rolę superkomisji sejmowej, która ma możliwość preredagowania i wystawienia większościowej opinii poszczególnych komisji specjalnych fachowych. Komisja ta może praktycznie rewidować opinie poszczególnych komisji. Na posiedzeniu plenarnym parlamentu posłowie głosują jedynie nad całościowym projektem ustawy przygotowanym przez komisję ustawodawczą, bez nowej szczegółowej dyskusji. Posłowie mogą zaakceptować lub odrzucić projekt ustawy w całości. W praktyce ta – pozornie techniczna – komisja zaczęła pełnić rolę swoistego małego parlamentu i organu kontrolnego w rękach większości parlamentarnej, co gwarantuje, że na posiedzeniu plenarnym pojawią się tylko propozycje poparte przez większość parlamentarną. W zasadzie komisja ta wykonuje zadania sesji plenarnej, na której nie ma już możliwości proponowania zmian, ponieważ na posiedzeniu plenarnym można głosować tylko nad całkowitym wnioskiem¹⁷.

Do pewnego stopnia w tych nowych okolicznościach sejmowe komisje śledcze również straciły na znaczeniu, choć trzeba stwierdzić, że komisje te nie wypełniały dobrze swojej roli jeszcze przed 2010 r. W latach 1990–2010 posłowie zainicjowali nieco ponad 100 komisji śledczych, ale w rzeczywistości powołano ich tylko 25. Połowa z nich zakończyła działalność bez raportu końcowego.

¹⁵ Ibidem, s. 10.

¹⁶ Z. Szabó, *A parlamenti jog változásai*, „MTA Law Working Papers” 2014, nr 25, <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp> (10.08.2022).

¹⁷ Z. Szente, *op.cit.*, s. 7–8.

Spośród wszystkich raportów otrzymanych przez komisje zgromadzenie plenarne zaakceptowało tylko 6. W latach 1998–2002¹⁸ po raz pierwszy doszło do sytuacji, w której parlament nie zatwierdził ani jednej opozycyjnej inicjatywy powołania komisji śledczej. Wszystkie te komisje, powołane po 2010 r., miały za zadanie zbadać pracę poprzedniego rządu i opozycji – były więc bardziej instrumentem walki z opozycją, a nie rządowej kontroli. Innymi słowy, komisje śledcze stały się niejako narzędziem w rękach większości parlamentarnej przeciwko mniejszości niż jednostką kontroli w rękach opozycji¹⁹.

Ważną zmianą jest również to, że uprawnienia śledcze, poparte ograniczonymi możliwościami sankcji, zostały przyznane stałym komisjom parlamentarnym. Charakteryzują się one jednak ograniczeniami śledczymi. Na przykład dochodzenie śledcze może być prowadzone tylko w sprawach, których nie można wyjaśnić w formie interpelacji. Negatywnie wpłynęło na opozycję to, że z inicjatywy jednej piątej wszystkich posłów parlament nie jest już zobowiązany do powołania komisji śledczej. Taka inicjatywa oznacza teraz jedynie możliwość podjęcia przez zgromadzenie plenarne decyzji o utworzeniu komisji. Zmiany te mogą unieważniać znaczenie istnienia instytutu komisji śledczej²⁰.

Nowością w pracach parlamentu jest utworzenie specjalnej Straży Sejmovej, która należy do marszałka parlamentu. Podobna straż istniała w Izbie Poselskiej już w 1912 r., później jednak zadania ochrony parlamentu pełniły jednostki policji należące do MSW. Naczelnika straży wyznacza teraz marszałek parlamentu. Straż ma własny mundur oraz budżet, jak i więcej członków niż sam parlament. Prezes Zgromadzenia Krajowego może ją również zastosować jako środek dyscyplinujący²¹.

Marszałkowi Zgromadzenia Krajowego nadano również znaczne uprawnienia dyscyplinarne. Ze względów dyscyplinarnych przewodniczący parlamentu ma możliwość wykluczenia posła z posiedzenia parlamentu lub przynajmniej w określonym dniu wydalenia go z sali, w której obraduje parlament. Ponadto może nałożyć na posła karę finansową. Sięga ona teraz kwoty kilku tysięcy euro. Posłaniec może złożyć skargę do parlamentarnej komisji immu-

¹⁸ W czasach pierwszej rządzącej koalicji Viktora Orbána.

¹⁹ Z. Sente, *op.cit.*, s. 8.

²⁰ *Ibidem*, s. 5.

²¹ Z. Sente, *op.cit.*, s. 9.

nitetowej. Jeżeli nie podejmie decyzji lub nie powie mu prawdy, może wygłosić przemówienie na posiedzeniu plenarnym całego parlamentu za pośrednictwem przewodniczącego. To z kolei jest głównym instrumentem przeciwko opozycji, ponieważ przewodniczący parlamentu i większość posłów bardzo często pochodzą z tej samej grupy politycznej.

Reforma parlamentarna zmniejszyła szanse na spontaniczne reakcje i wystąpienia posłów w debacie nad poszczególnymi wnioskami. Wcześniej posłowie mieli nieograniczoną możliwość wypowiedzania się przez dwie minuty w debacie po wcześniejszej rejestracji. Ta opcja już nie istnieje. Debaty parlamentarne stały się bardziej planowane i mniej spontaniczne. Reforma zniósła także możliwość kandydowania po wygaśnięciu nazwiska posła. W ten sposób opozycja straciła możliwość spowolnienia procesu głosowania²². Wręcz przeciwnie – prezes parlamentu ma teraz możliwość odrzucenia dokumentów, które nie zostały złożone w wymaganej formie i nie są odpowiednie do osiągnięcia zadeklarowanego celu. Prezes ma podobną możliwość, jeśli złożony dokument obraża autorytet parlamentu. W terminie 5-u dni zainteresowany poseł, którego dokumentu przewodniczący odmówił przyjęcia, może przekazać go komisji parlamentarnej, interpretującej regulamin Zgromadzenia Krajowego, a następnie może zwrócić się do parlamentu o wydanie decyzji w tej sprawie. To jednak stosunkowo formalny instrument korekcyjny, ponieważ prezes jest prawie zawsze przedstawicielem większości parlamentarnej²³. Odebrano także posłom dostęp do budynków i instytucji publicznych. W przeciwnym razie, aby zrozumieć sytuację, należy mieć na uwadze, że opozycja, która ze względu na swoją niewielką liczebność dysponuje bardzo ograniczonymi środkami kontroli, często organizuje prowokacyjne imprezy, spektakle skierowane do szerszej publiczności. Z kolei kierownictwo parlamentu daje im bardzo rygorystyczną wskazówkę.

Chociaż instytut głosowania blokowego (*en bloc*) nie był nieznanym jeszcze przed 2010 r., teraz stopniowo staje się regułą. Posłowie coraz częściej głosują strategicznie, cudzoziemcy głosują na tzw. mniejsze zło. Utrwaloną praktyką stało się to, że ważne propozycje dla rządu nie są zgłaszane przez sam rząd, ale przez poszczególnych posłów koalicyjnych – w ten sposób możliwe

²² Ibidem, s. 4.

²³ Ibidem.

jest obejście niektórych procedur przewidzianych ustawą. Przed 2010 r. rząd zaproponował około 80% wszystkich przyjętych ustaw, a w 2010 i 2014 r. zainicjował tylko 66%. Poza tym w cyklu parlamentarnym uchwalono łącznie tylko trzy ustawy zainicjowane przez opozycję. W 2014 i 2018 r. była to tylko jedna ustawa. Różne zmiany pomagają w tworzeniu bardziej zdyscyplinowanego i mniej spontanicznego parlamentu.

Wprowadzono różne ograniczenia dotyczące tego, czego posłowie nie mogą robić. Na przykład burmistrzowie w przeciwieństwie do poprzedniej sytuacji nie mogą być już posłami. Obecnie członek, który opuścił swoją frakcję, nie może już dołączyć do innej frakcji i musi pozostać niezrzeszony. Zmniejszenie liczby posłów przyczyniło się również do zwiększenia dyscypliny w parlamencie – łatwiej ją utrzymać w mniejszych grupach.

Ogólnie rzecz biorąc, w ostatnich latach i dziesięcioleciach rola posiedzenia plenarnego całego parlamentu się zmniejszyła. Rola komisji stałych nadzorowanych przez nową parlamentarną komisję ustawodawczą została zmniejszona, a rola komisji śledczych radykalnie ograniczona. Wahania między frakcjami mają zastosowanie co do różnych sankcji w postępowaniu dyscyplinarnym. Znacząco rozwinęła się praktyka inicjowania ustaw przez posłów prorządowych zamiast rządu. Część tych zmian ma przyczyny prawne, część – polityczne (prawie 12 lat większości dwóch trzecich w parlamencie). Nie można również zapomnieć o przyczynach psychicznych i mentalnych.

V. Konkluzje

Formalna siła węgierskiego parlamentu nie zmieniła się zasadniczo w ciągu ostatniej dekady. Zmieniły się raczej okoliczności wewnętrzne i mentalność polityczna. Wewnętrzne uwarunkowania są bardziej niezrównoważone, konfrontacja koalicji rządzącej z opozycją jest bardziej niewyważona. Opozycja straciła pewne instrumenty kontroli, ale nadal pozostała częścią systemu. Swoją słabość opozycja próbuje zrekompensować spektakularnymi protestami w parlamencie i poza nim, co marszałek sejmu chce radykalnie karać. Prezesowi sejmu pomaga on zaś w utrzymaniu dyscypliny i karaniu niezadowolonych i protestujących posłów, a także w nowych kompetencjach dyscyplinarnych, jak i za pomocą przywróconej straży sejmowej. Fakt, że partia rzą-

dząca od 12 lat posiada kwalifikowaną większość dwóch trzecich mandatów w parlamencie, a także to, iż Fidesz jest niezwykle zdyscyplinowany, znacznie relatywizuje rolę parlamentu w systemie politycznym i w pewnym stopniu „automatyzuje” proces legislacyjny. W pewnym stopniu parlament stara się rekompensować swoją obecną pozycję różnymi promocjami, wystawami, konferencjami i większą otwartością na opinię publiczną. Nie wpływa to jednak na jawność procesu legislacyjnego i skuteczność kontroli.

Możliwe jest nałożenie na posłów sankcji w postaci kary pieniężnej lub wykluczenia z posiedzenia parlamentu w określonym dniu, a nawet kary zawieszenia wykonywania praw parlamentarnych. Sankcje te stosuje w szczególności przewodniczący parlamentu, który preferuje głównie finansowy ich wymiar.

Literatura

Egyed I., *A mi alkotmányunk*, Budapest 1943, reprint 2016.

Föglein G., Gizella B., Mezey T.T., Révész, *Az Országgyűlés*, [w:] *Magyar alkotmány története*, red. B. Mezey, Budapest 2003.

Gratz G., *A forradalmak kora. Történelem, helytörténet/Magyar történelem 1868–1918*, Budapest 1935.

Jakab A., *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest 2011.

Képes G., *The name of the game – the historical names of the Hungarian parliament*, „*Central European Papers*” 2019, nr 2.

Szabó Z., *A parlamenti jog változásai*, „MTA Law Working Papers” 2014, nr 25, <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>.

Szente Z., *Parlamenti jogunk nyomorúsága*, „Fundamentum” 2000, nr 4.

Ustawa Zasadnicza Węgier z 25 kwietnia 2011 r. tłum. J. Snopek, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html>.