

## Narodziny twardogłowej autokracji

**Od roku 2010 węgierski system konstytucyjny uległ znaczącej zmianie. Analizy krytyczne mówią o upadku demokracji. Ten krótki raport podsumowuje najważniejsze wydarzenia z ostatnich trzech lat. Zmiany wprowadzone w systemie wyborczym, uprawnieniach nadzwyczajnych, wolności słowa, prawie do prywatności i równym traktowaniu wyrządzają poważne szkody demokracji, praworządności i prawom podstawowym. Węgry coraz bardziej otwarcie zbaczą w kierunku całkowitej autokracji i coraz mniej udają demokrację.**

Parlament Europejski (PE) stwierdził w 2022 roku, że Węgier nie można już uważać za pełną demokrację.

W swojej kompleksowej [rezolucji](#) PE potępił „świadome i systematyczne dążenia rządu węgierskiego” do podważenia podstawowych wartości UE. Rezolucję tę oparto na raporcie sprawozdawczynie Gwendoline Delbos-Corfield, w którym pojawia się język jeszcze ostrzejszy niż we wcześniejszym raporcie, zważywszy na postępujące pogarszanie się stanu demokracji na Węgrzech od czasu powstania poprzedniego opracowania. Skrytykowano w nim upadek konstytucyjnych mechanizmów kontroli i równowagi; wady węgierskiego systemu wyborczego; ataki na niezależność sądownictwa; korupcję; brak poszanowania ochrony danych; naruszenia wolności akademickiej, wolności wyznania, wolności zrzeszania się; oraz naruszenia prawa do równego traktowania, w tym osób LGBTIQ, Romów, migrantów i osób ubiegających się o azyl.

W rezolucji tej stwierdzono, że działaniom władz węgierskich nie towarzyszyły zdecydowane kroki ze strony UE, co [przyczyniło](#) się do powstania „hybrydowego reżimu autokracji wyborczej”, to znaczy systemu konstytucyjnego, w którym wprawdzie odbywają się wybory, ale bez poszanowania dla demokratycznych norm i standardów.

### System wyborczy

W 2022 roku węgierski parlament zmienił ordynację wyborczą na pięć miesięcy przed wyborami, gdy stało się jasne, że wszystkie partie opozycyjne zjednoczyły się i w każdym okręgu wystawiły tylko jednego wspólnego kandydata przeciwko kandydatowi Fideszu, aby przezwyciężyć stronniczość ordynacji. Zgodnie z nowymi przepisami każdy wyborca może w dowolnym momencie zarejestrować się do głosowania w wybranym okręgu. Pozwoliło to partii rządzącej (która od lat gromadziła dane na temat poglądów politycznych

obywateli) nakłonić swoich wyborców do głosowania w sąsiednich okręgach, co umożliwiło jej ponowne uzyskanie zdecydowanej większości parlamentarnej.

Gdy naukowcy i politycy opozycji zaprezentowali propozycje zmiany systemu konstytucyjnego w przypadku mało prawdopodobnego zwycięstwa opozycji w wyborach, prezes węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego Tamás Sulyok [przestrzegął](#) przed niebezpieczeństwem wiążącym się z atakami na węgierską konstytucję. W liście otwartym do prezydenta republiki, premiera i przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego twierdził, że propozycje te stanowią bezpośrednią, zmasowaną i całkowicie niedopuszczalną napaść na ustrój konstytucyjny. Zwrócił się także do tych władz o pomoc w podjęciu odpowiednich i skutecznych kroków wobec przedstawicieli opozycji, którzy proponowali zmiany w konstytucji w celu dostosowania porządku konstytucyjnego do zasad praworządności. Krótko mówiąc, prezes węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego zaatakował opozycję polityczną i zalecił zastosowanie wobec niej odpowiednich i skutecznych środków w odpowiedzi na postulowanie przez nie w programach wyborczych reformy konstytucyjnej.

W kwietniu 2022 roku wybory powszechne wygrała partia Fidesz, zdobywając 54 procent głosów i 85 procent okręgów. Nieproporcjonalny system wyborczy ponownie zapewnił zwycięskiej partii większość dwóch trzecich w parlamencie.

Misje obserwacyjne Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE [stwierdziły](#), że wybory parlamentarne na Węgrzech w 2022 roku były wprawdzie wolne, ale nie do końca uczciwe ze względu na zbieg czynników takich jak: nienależna przewaga, jaką uzyskała partia rządząca w wyniku tendencyjnych zmian w prawie wyborczym, restrykcyjne przepisy dotyczące kampanii działające na niekorzyść opozycji, stronniczość przekazów medialnych faworyzujących partię rządzącą, brak równych szans ze względu na zacieranie się granicy pomiędzy partią polityczną a państwem, wroga i budząca strach retoryka kampanii ograniczająca przestrzeń debaty merytorycznej oraz malejąca zdolność wyborców do dokonywania świadomego wyboru, jak również przesadne wydatki rządu na reklamy pod płaszczykiem informacji publicznej, które wzmacniają przesłanie programowe koalicji rządzącej.

Kolejne wybory do Parlamentu Europejskiego odbędą się w 2024 roku. Przyjęta w lipcu 2022 roku [11. poprawka](#) do ustawy zasadniczej Węgier ma wpływ na prawa wyborcze Europejczyków niebędących obywatelami tego kraju. Ponieważ w wyborach lokalnych niekiedy zwyciężali kandydaci opozycji, owa 11. poprawka zmieniła ramy tych wyborów. Odtąd wybory samorządowe będą się odbywać w tym samym dniu, co wybory europejskie. Zmiana ta ogranicza udział w wyborach obywateli UE zamieszkałych na Węgrzech

i w związku z tym mających prawo do głosowania w wyborach lokalnych na mocy prawa europejskiego. Zamiast głosować raz na cztery lata w wyborach lokalnych, będą oni odtąd mogli głosować tylko raz na pięć lat.

W grudniu 2022 roku Europejski Trybunał Praw Człowieka [orzekł](#), że system reprezentacji mniejszości narusza prawo członków grup mniejszościowych do głosowania i niebycia dyskryminowanym. ETPCz stwierdził, że znaczenie głosów mniejszości etnicznych zostało w tym procesie osłabione, ponieważ głosy te przepadają w razie nieosiągnięcia wyznaczonego progu. ETPCz stwierdził również, że zamknięte listy w nadmierny sposób ograniczają ich wybór, ponieważ nie mają one wpływu na ustalanie kandydatów na tych listach. Ponadto oceniane przepisy naruszały tajność głosowania, gdyż wyborcy z mniejszości musieli zarejestrować się z wyprzedzeniem i głosować w jednym wcześniej określonym punkcie.

Podczas ostatnich konsultacji krajowych węgierski rząd zapytał społeczeństwo o zniesienie obostrzeń związanych z covid-19 (2021) i przystąpienie do europejskich sankcji wymierzonych w rosyjską energetykę (2023). Rząd określił sankcje nałożone na Rosję po jej nielegalnej inwazji na Ukrainę jako „brukselskie”. Kwestionariusz sugerował, że właściwą reakcją jest sprzeciw wobec nich, mimo iż rząd węgierski głosował za wszystkimi pakietami sankcji koordynowanymi do tamtej pory przez UE.

Podsumowując, chociaż na Węgrzech wciąż funkcjonują wybory wielopartyjne i pewne formy demokracji bezpośredniej, ordynacja wyborcza została zaprojektowana strukturalnie i jest starannie kształtowana tak, by pozbawić kandydatów opozycji uczciwych szans na wygraną i uniemożliwić komukolwiek poza aktualną władzą zwracanie się do elektoratu w kwestiach politycznych. Normy i praktyki prawne dotyczące wyborów i referendum zapewniają partii rządzącej dominację. Korzystanie z konsultacji ogólnokrajowych zamiast powszechnych inicjatyw i referendum daje też rządowi kontrolę nad przebiegiem i wynikiem głosowania.

## **Uprawnienia nadzwyczajne**

W ostatnich latach Węgry odeszły od normalnego stanowienia prawa na rzecz egzekutywy posiadającej niemal nieograniczoną władzę i rządzącej za pomocą dekretów.

Od czasu wybuchu pandemii w marcu 2020 roku Węgry znajdują się w stanie nadzwyczajnym z przyczyn medycznych – najpierw został on ogłoszony [dekretem](#) premiera, a potem zatwierdzony przez parlament, który przekazał premierowi [uprawnienia nadzwyczajne](#) umożliwiające dalsze rządzenie za pomocą dekretów. Zostało to następnie jeszcze raz zatwierdzone, gdy parlament przyjął bardziej kompleksową ustawę tworzącą

[ramy prawne](#) dla premiera, tak by mógł nadal sprawować nieograniczoną władzę i tak w nieskończoność. Ostatecznie parlament [przyjął poprawkę](#) do ustawy zasadniczej, aby umożliwić premierowi rządzenie przez czas nieokreślony dekretami, które mogą uchylać wszelkie przepisy bez konieczności uzyskiwania dalszych zezwoleń ze strony parlamentu.

Po wybuchu wojny na Ukrainie w 2022 roku węgierski parlament znów [ogłosił](#) stan wyjątkowy, tym razem w związku z wojną w sąsiednim kraju, co również pozwala premierowi obchodzić wszelkie ustawy za pomocą dekretów. Większość dekretów ogłoszonych podczas stanu nadzwyczajnego związanego z pandemią została następnie wtłoczona w nowe ramy prawne, dzięki czemu mogły one pozostać w mocy. Po niemal trzech latach nieprzerwanego stanu nadzwyczajnego wydawanie dekretów wykonawczych bez pozarządowych konsultacji i niezwłoczne ich wdrażanie stały się głównym sposobem stanowienia prawa na Węgrzech.

Uprawnienia nadzwyczajne pozwalające ominąć normalne procedury ustawodawcze i umożliwiające premierowi rządzenie za pomocą dekretów były wykorzystywane już przed 2020 rokiem. „Stan nadzwyczajny z przyczyn medycznych”, który wprowadzono w 2020 roku, został dołączony do ogłoszonego w 2015 roku „stanu nadzwyczajnego z przyczyn migracyjnych”, który w 2023 roku nadal obowiązuje, mimo że sytuacja, która wywołała kryzys migracyjny, dawno już uległa zmianie. W czasie kryzysu migracyjnego uprawnienia nadane premierowi ograniczały się do określonych dziedzin, jednak ich zakresie uprawnienia premiera miały charakter totalny. Stan nadzwyczajny w 2020 roku przyznał natomiast premierowi absolutne uprawnienia do uchylania prawa na drodze dekretu we wszystkich obszarach, a nie tylko tych związanych z kwestiami zdrowotnymi. Premier korzystał z tych uprawnień na wiele różnych sposobów, począwszy od zastąpienia członków zarządu spółki notowanej na giełdzie własnymi poplecznikami, po przekierowanie wpływów podatkowych z gminy rządzonej przez opozycję polityczną na poziom powiatu kontrolowany w większości przez jego partię. W rezultacie normalny proces legislacyjny na Węgrzech został skutecznie zawieszony na czas przeciągających się sytuacji nadzwyczajnych.

Pod koniec 2022 roku premier upoważnił samego siebie do wprowadzania wedle własnego uznania zmian w przyjętym zgodnie z procedurami budżecie, którego uchwalenia wymaga konstytucja Węgier. Od tego czasu premier skorzystał z tego uprawnienia, by całkowicie przeorganizować budżet na rok 2023 i przedstawić go parlamentowi metodą faktów dokonanych już po rozpoczęciu roku podatkowego. W kraju pozostającym w ciągłym stanie wyjątkowym, w którym przepisy można błyskawicznie zmieniać za pomocą dekretu, zasady praworządności nie obowiązują.

## **Wolność wypowiedzi i prawo do prywatności**

W 2021 roku Trybunał Konstytucyjny [wydał orzeczenie](#) godzące w wolność słowa w kontekście ochrony uczuć religijnych. Gdy w 2016 roku Polska zaostrzyła przepisy aborcyjne, Węgrzy protestowali przeciwko tej decyzji przed ambasadą polską w Budapeszcie. Zorganizowali tam spektakl naśladujący eucharystię – jedna z protestujących kładła pozostałym na językach białe pigułki z torebki z napisem „tabletki aborcyjne”. Kilkoro katolików, którzy widzieli ten występ na YouTube, wniosło skargę do Trybunału Konstytucyjnego. Ten zaś orzekł, że występ ten naruszył godność ludzką składających skargę katolików, gdyż ich wspólnota religijna została obrażona w sposób nieproporcjonalny.

W telefonach komórkowych dziennikarzy zajmujących się stosunkami Węgier z Rosją i Chinami potajemnie zainstalowano oprogramowanie Pegasus, co umożliwiło rządowi szpiegowanie ich w najbardziej inwazyjny sposób. Możliwość infiltrowania przez węgierskie władze urządzeń elektronicznych bez wiedzy ich właścicieli znacznie się poszerzyła, gdy rząd węgierski zaczął używać wspomnianego potężnego, zaawansowanego oprogramowania szpiegowskiego pod nazwą Pegasus, produkowanego przez izraelską firmę zajmującą się bezpieczeństwem cybernetycznym, NSO Group. Od tego czasu Pegasus wykorzystywany jest do inwigilacji dziennikarzy śledczych, wydawców, prawników i polityków opozycji – jak donosił w 2021 roku zespół dziennikarzy z całego świata, w tym z mediów węgierskich ([Direkt36](#)). Władze nie zaprzeczyły, że korzystały z Pegasusa, ale nie przyznały się od razu do inwigilacji osób, o których wspominał Direkt36. Zamiast tego zapewniły, że służby bezpieczeństwa narodowego nie parały się „nielegalną inwigilacją”. W listopadzie 2021 roku partia rządząca ogłosiła, że ministerstwo spraw wewnętrznych zakupiło Pegasusa i że jego każdorazowe zastosowanie było usankcjonowane przez ministerstwo sprawiedliwości, czyli przyznała się do tego, co i tak udowodniły już niezależne źródła. Raporty śledcze ujawniły później, w jaki sposób oprogramowanie Pegasus zostało [zakupione](#) przez pośrednika, aby zatrzeć ślady prowadzące do węgierskiego rządu.

W swoim raporcie Krajowy Urząd Ochrony Danych i Wolności Informacji uznał, że korzystanie z oprogramowania szpiegowskiego Pegasus było [zgodne z prawem](#). Urząd w każdym calu zaaprobował działania rządu, a nawet posunął się do sugestii, że osoba odpowiedzialna za wyciek do prasy informacji o korzystaniu z Pegasusa powinna zostać pociągnięta do odpowiedzialności karnej.

Pegasus nie jest jedyną technologią wykorzystywaną przez węgierski rząd do szpiegowania obywateli. Prawo nakłada na węgierskich dostawców usług komunikacyjnych obowiązek instalowania w ich sieciach punktów dostępowych, tak aby rząd w celu bezpośredniego kontrolowania ruchu telekomunikacyjnego nie musiał prosić o dostęp dostawcy usług. Te punkty dostępowe umożliwiają przechwytywanie znacznej części całego ruchu

telefonicznego i internetowego w wybranej sieci w czasie rzeczywistym bez angażowania dostawcy danej usługi. Zważywszy na przepisy określające, ile informacji rząd węgierski ma prawo przechwycić w dowolnym momencie, może to oznaczać inwigilację tysięcy osób w jednej chwili. Prawo nie ma jednak wiele do powiedzenia na temat tego, kiedy i po co władze węgierskie miałyby korzystać z tych uprawnień, i zezwala na przechwytywanie ogromnej ilości ruchu komunikacyjnego bez określania ograniczeń. Już przed przyjęciem tej nowej ustawy prawo węgierskie wymagało od przedsiębiorstw telekomunikacyjnych zapewnienia władzom dostępu do sieci na żądanie; teraz dodatkowe regulacje umożliwiają węgierskiemu rządowi dostęp do sieci bez ostrzeżenia. Dlatego nawet sami dostawcy usług komunikacyjnych mogą nie wiedzieć, w jakim stopniu ich sieci są monitorowane.

W wyroku w sprawie [Hüttl przeciwko Węgrom ETPCz w 2022 roku](#) ponownie skrytykował węgierski system nieograniczonego nadzoru. Sprawa dotyczyła prawnika organizacji pozarządowej, którego telefon był na podsłuchu. Rząd wyparł się inwigilacji; skarżący natomiast przedstawił dowody, że jego rozmowy były nagrywane.

Jeśli chodzi o wolność wypowiedzi w kontekście akademickim i swobodę badań naukowych, to w 2022 roku V-DEM [Academic Freedom Index](#) uznał Węgry uznane za najgorszy kraj w UE i jedyne państwo członkowskie Unii (spośród wszystkich zbadanych) należące do kategorii B. W tym samym roku Rada Europejska [zdecydowała](#), że węgierskie uniwersytety, które przeszły już „zmianę modelu” i są prowadzone przez tak zwane „fundusze interesu publicznego”, zostają wykluczone z bezpośrednich programów UE, w tym z „Horyzontu Europa” i „Erasmusa”, zgodnie z unijnym mechanizmem warunkowości. Decyzja ta nie miała wpływu na umowy już zawarte w ramach programu „Horyzont Europa” i „Erasmus”, ale z dniem 15 grudnia 2022 roku zawieranie kolejnych zostało zawieszono.

## **Równe traktowanie**

W 2021 roku większość rządząca zlikwidowała Urząd do spraw Równego Traktowania. Organ ten powołano w 2003 dla wdrożenia dyrektyw dotyczących równego traktowania w UE. Przed likwidacją instytucja ta była postrzegana przez szczególnie narażone grupy społeczne jako jeden z niewielu ocalałych niezależnych organów publicznych, które wydają decyzje potępiające dyskryminację ze względu na płeć, pochodzenie etniczne, religię, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną czy tożsamość płciową. Od 1 stycznia 2021 roku jego zadania przejął urząd rzecznika praw obywatelskich, który obecnie odpowiada za monitorowanie dyskryminacji. Organ ten nie jest jednak niezależny od władz. W [raporcie](#) na temat praworządności z 2022 roku ONZ-owski podkomitet Akredytacji Globalnego Sojuszu Narodowych Organizacji Praw Człowieka utrzymał swoje wcześniejsze zalecenia dotyczące zdegradowania węgierskiego urzędu rzecznika praw obywatelskich do kategorii

B. W wyniku połączenia urzędów węgierski system ochrony przed dyskryminacją jest ogólnie bardziej [skomplikowany](#), a liczba skarg dotyczących dyskryminacji znacznie spadła.

Nowe regulacje poważnie wpłynęły na prawa podstawowe osób LGBTIQ+. Od 2020 roku Węgierska ustawa zasadnicza wyraźnie stanowi, że „ojcem jest mężczyzna, a matką kobieta”. W 2021 roku przyjęto ustawę zakazującą „propagandy homoseksualnej skierowanej do nieletnich”, między innymi przekazów medialnych związanych z „ukazywaniem i promocją homoseksualizmu” oraz ograniczających dostępność opieki zdrowotnej afirmującej płeć do nieletnich i to w celu ochrony „tożsamości dziecka, która jest niezmienna” od urodzenia. W rezultacie w książkach ani edukacji szkolnej nie można prezentować żadnego innego modelu rodziny, aby uczniowie nie napotkali queerowych wzorców do naśladowania. Tymczasem w ciągu ostatnich kilku lat liczba incydentów motywowanych nienawiścią wzrosła, a życie na Węgrzech stało się dla mniejszości LGBTIQ+ [mniej bezpieczne](#).

W 2020 roku Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) [stwierdził](#), że Węgry naruszają unijne prawo azylowe, tworząc obozy tymczasowe, tzw. strefy tranzytowe, dla osób ubiegających się o azyl przybywających z Serbii i drastycznie ograniczając dzienną liczbę osób uprawnionych do wjazdu do tych stref oraz poprzez stosowanie tzw. pushbacków, czyli wydalanie cudzoziemców przebywających na Węgrzech nielegalnie bez gwarancji przewidzianych w dyrektywie UE. W odpowiedzi na to orzeczenie węgierski minister sprawiedliwości zwrócił się do węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego o interpretację węgierskiej ustawy zasadniczej. Minister w swoim wniosku podnosiła, że wyrok TSUE stanowi jawne pogwałcenie węgierskiej konstytucji.

W wydanym w 2021 roku [wyroku](#) węgierski TK nie uznał orzeczenia TSUE za niekonstytucyjne. TK orzekł, że wyrok TSUE nie może być przedmiotem interpretacji na gruncie konstytucyjnym. Zarazem jednak w wyroku podważono zasadę prymatu prawa Unii Europejskiej. Zgodnie z orzeczeniem legislacja unijna nie może ograniczać niezbywalnego prawa Węgier do decydowania w sprawie ich jedności terytorialnej, ludności, formy rządów i organizacji państwa. Jeżeli regulacje unijne są niewystarczające, Węgry w imię suwerenności i prawa do tożsamości uprawnione są do wykonywania swoich uprawnień konstytucyjnych i podejmowania niezbędnych środków. W uzasadnieniu podkreślono elementarne prawo narodu węgierskiego do nietolerowania nielegalnego pobytu cudzoziemca na Węgrzech na czas nieokreślony, przez co staje się on częścią społeczeństwa.

W 2023 roku ETPCz kilkakrotnie [potępił](#) niehumanitarną politykę Węgier względem uchodźców. ETPCz orzekł na niekorzyść państwa węgierskiego w związku z bezprawnym

i arbitralnym przetrzymywaniem osób ubiegających się o azyl. Władze węgierskie od miesięcy nielegalnie przetrzymują dzieci (sprawa M.M. przeciwko Węgrom) i odmawiają podstawowej opieki zdrowotnej zatrzymanym ubiegającym się o azyl (H.N. przeciwko Węgrom). Pewien 14-letni chłopiec przekroczył granicę serbsko-węgierską sam, bez rodziców i bliskich; funkcjonariusz straży granicznej zaatakował go, poniżył i brutalnie zmusił do powrotu do Serbii. Organizacja Lekarze bez Granic udokumentowała obrażenia głowy chłopca powstałe w wyniku znęcania się (R.N. przeciwko Węgrom). Władze węgierskie odpowiadają również za śmierć młodego Syryjczyka. Mężczyzna wraz z rodziną próbował przepłynąć z Serbii na Węgry przez rzekę Cisę. Kiedy dotarli do brzegu rzeki, policjanci poszczuli ich psami, użyli gazu łzawiącego i obrzucili ich kamieniami. W wyniku działań policji mężczyzna utonął w rzece na granicy serbsko-węgierskiej (Alhowais przeciwko Węgrom).

Przemoc policyjna nasila się także w innych obszarach. Doszło do licznych protestów, wieców i strajków, podczas których domagano się lepszych warunków pracy i wyższych wynagrodzeń dla [nauczycieli](#) oraz krytykowano nowe regulacje, które znacząco zwiększają obciążenie nauczycieli pracą. Podczas takich wydarzeń policja coraz częściej używa gazu łzawiącego i środków przymusu bezpośredniego, a także zatrzymuje studentów i aktywistów.

W rezultacie kraj coraz bardziej otwarcie zbacza w kierunku pełnej autokracji. Z jednej strony na Węgrzech regularnie odbywają się wybory, w wielopartyjnym parlamencie uchwalane są ustawy, a konstytucyjne instytucje sprawujące pewną kontrolę działają. Z drugiej jednak strony na porządku dziennym są rażąco surowe zakazy i cenzura, a przywódcy polityczni często opowiadają się za jeszcze surowszymi metodami, zakazami lub represjami. Zmiany wprowadzone w systemie wyborczym, uprawnieniach nadzwyczajnych, wolności słowa, prawie do prywatności i równym traktowaniu wyrządzają poważne szkody demokracji, praworządności i prawom podstawowym.

**Kriszta Kovács, Gábor Attila Tóth**