

**Łukasz Kołtuniak<sup>1</sup>**

## **Nieliberalna demokracja a państwo prawa. Przypadek Węgier Wiktora Orbana**

### **Streszczenie:**

Zawrotna kariera pojęcia „nieoliberalna demokracja” związana jest z widocznym odwróceniem od dominującego jeszcze niedawno prymatu liberalnej demokracji. Nie tylko w Azji, czy Ameryce Łacińskiej coraz częściej mówi się o konieczności zastąpienia liberalnej demokracji modelem bardziej skutecznym i efektywnym. Pojęcie „nieoliberalna demokracja”, którego jako pierwszy użył w latach 90-tych XX wieku amerykański politolog Fareed Zakaria, jest twórczo rozwijane przez polityków. Najpełniejszy wyraz rozumienia koncepcji Zakarii przez polityków dał w 2014 r. węgierski premier Wiktor Orban w słynnym wystąpieniu w Baile Tusnand. Węgry to także kraj, gdzie zmiany prawa wprowadzone przez prawicowy rząd partii Fidesz najpełniej odzwierciedlają charakterystyczne dla partii Fidesz dążenie do konsolidacji władzy. W swoim artykule rozważę ten właśnie prawny aspekt węgierskich przemian. Rozważania te posłużą odpowiedzi na pytanie: *czy nieoliberalna demokracja naprawdę jest narzędziem skuteczniejszej modernizacji, czy może tylko służy umocnieniu władzy w rękach jednego ośrodka w sposób, jaki niemożliwy jest w demokracji określanej mianem liberalnej, ze względu na działanie zasady „check and balance” i innych podobnych mechanizmów samoograniczenia rządzących.*

**Słowa kluczowe:** Orban, Zakaria, nieoliberalna demokracja, państwo prawa, Węgry

### **Wstęp**

W ostatnich latach zawrotną karierę robi pojęcie „nieoliberalnej demokracji”. Coraz więcej sił politycznych otwarcie podważa dominujący model demokracji. Na razie nie

---

<sup>1</sup> Autor jest doktorantem na Wydziale Prawa UJ. Zainteresowania badawcze skupiają się wokół nauczania społecznego Kościoła oraz problematyki geopolityki i myśli politycznej Europy Środkowo-Wschodniej. Autor kilkudziesięciu tekstów publicystycznych oraz kilku naukowych dotyczących tej problematyki.

słysząc otwartej krytyki demokracji jako systemu. Krytycy obecnego modelu uderzają przede wszystkim w koncepcję „check and balance” oraz zasadę podziału władzy. Zwolennicy nieoliberalnej demokracji patrzą na demokrację wyłącznie jak na system wyłaniania rządu w odbywających się raz na parę lat demokratycznych wyborach. Siły uważane za populistyczne mówią o sobie jako zwolennikach „prawdziwej demokracji”, „skutecznej demokracji”. Zdaniem liberałów, przeszłość uczy nas, że takie rozumienie demokracji może prowadzić do budowy systemu autorytarnego. To właśnie totalitaryści proponowali przecież „prawdziwą demokrację”. Dlatego liberałowie optują za „demokracją bez przymiotników”.

Podstawą mojego artykułu będzie analiza polityki rządu Wiktora Orbana na Węgrzech. Węgry rządzone przez Fidesz to modelowy przykład w dyskusji na temat demokracji nieoliberalnej. W słynnym wystąpieniu w 2014 roku w Baile Tusnad Orban otwarcie powiedział: „demokracja liberalna nie może być narzędziem modernizacji krajów «na dorobku» takich jak Węgry”<sup>2</sup>. Zdaniem Orbana to właśnie nieoliberalna demokracja lepiej odpowiada na wyzwania, jakie stoją przed jego rządem. Gdy Donald Trump wygrał wybory w USA, Orban powiedział: „nareszcie koniec liberalnej demokracji, teraz my nowa generacja polityków zbudujemy demokrację «prawdziwą»”<sup>3</sup>. Dlatego w swoim artykule chciałbym porównać rozumienie demokracji przez Zakarię i Orbana. Już na wstępie można przyjąć założenie, że o ile Zakaria rozumiał swój koncept jako przestrożę, Orban naprawdę postrzega demokrację nieoliberalną jako rozwiązanie problemów.

W artykule chciałbym jednak przedstawić przede wszystkim aspekt prawny. Zmiany, jakie w systemie prawnym Węgier wprowadził Wiktor Orban, posłużą odpowiedzi na pytanie *jaki wpływ na system prawny może mieć nieoliberalna demokracja*. Rozważymy te zmiany z punktu widzenia kwestii zgodności między wizją nieoliberalnej demokracji a europejską koncepcją państwa prawa.

## Zakaria i Orban

Artykuł Zakarii powstał w czasie dominującej, fukyamowskiej wiary w stały triumf demokracji liberalnej. Zachodnich obserwatorów zaskoczył tak łatwy upadek totalitaryzmu w naszej części Europy. Dominowała optymistyczna wizja ciągłego postępu. Jednak Zakaria przeanalizował implementację demokracji w wielu krajach, od Bośni po Tajwan. W okresie, gdy postrzegano te państwa jako po prostu „słabe demokracje”, Zakaria wskazał wspólną tendencję w tego typu systemach. Demokracja miała być tu postrzegana tylko jako system wyboru władz w drodze demokratycznych wyborów<sup>4</sup>. Rządy te odrzucały natomiast zachodnie mechanizmy kontroli i podziału władz. Uznają weryfikację wyborczą, ale między wyborami wyznają zasadę „zwycięzca może

<sup>2</sup> V. Orban, *Baile Tusnad speech*, <http://budapestbeacon.com/public-policy/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/10592>, 21.12.2016.

<sup>3</sup> <http://www.fronda.pl/a/orban-to-koniec-liberalnej-nie-demokracji,81581.html>, 25.12.2016.

<sup>4</sup> F. Zakaria, *The rise of illiberal democracy*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy>, 20.01.2016.

wszystko”<sup>5</sup>. Jednak amerykański politolog nie przewidywał zwycięstwa nieliberalnych demokratów w Europie. Raczej oczekiwał regresu optymistycznego założenia o sukcesie „trzeciej fali demokratyzacji”. Demokracja liberalna miała przetrwać w Europie Zachodniej, USA oraz nowych demokracjach Europy Środkowej. Właśnie Europa Środkowa miała być regionem gdzie, przy wszystkich problemach, implementacja demokracji liberalnej zakończyła się sukcesem<sup>6</sup>. Zakaria wskazuje jak ważna jest demokratyczna mentalność oraz dojrzałe instytucje. Problem z krajami, gdzie demokracja powstała w 1989 roku (lub trochę wcześniej) miał polegać na postrzeganiu demokracji tylko jako narzędzia budowy dobrobytu. Jeśli można osiągnąć ten wzrost w inny sposób – przekonywał Zakaria – demokracja sama w sobie nie stanowi w tych krajach nadrzędnej wartości<sup>7</sup>. Większość rządów nie może sobie pozwolić na pełną rezygnację z zasad demokracji. Jednak często jest ona ograniczana tylko do mechanizmów wyborczych – przekonywał amerykański politolog. Zakaria był pierwszym poważnym politologiem, który podważył optymistyczną wizję Fukuyamy. Czas pokazał, jak trafna była ta krytyka konceptu „końca historii”.

Ostatnie lata podważyły nawet teorię o triumfie demokracji w Europie Środkowej. Każdy z rządów tak zwanej Grupy Wyszehradzkiej oskarżany jest o autorytarne tendencje. A w Baile Tusnad Wiktor Orban wprost wskazał koncepcję Zakarii jako wzór dla Węgier.

Na nieliberalną demokrację Orban po raz pierwszy powołał się w 2014 roku, krótko po swym drugim wyborczym zwycięstwie. Sięgając po władzę w 2010 roku Fidesz obiecywał Węgrom radykalną przebudowę państwa. Tak w 2010 jak i w 2014 roku partii Orbana udało się uzyskać konstytucyjną większość 2/3 głosów w parlamencie. W Baile Tusnad Orban wskazał na kryzys 2008 roku jako na przełomowy moment historii, porównywalny na przykład z tak zwaną Wielką Depresją 1929 roku. Jego zdaniem kryzys pokazał, że liberalizm zgubił balans między wolnością jednostki a interesem ogółu. Liberałowie dużo mówią o jednostkowej wolności, ale jednocześnie nie potrafią zbudować społeczeństwa, które będzie tę wolność ochraniać<sup>8</sup>. Jednostka często jest bezradna wobec różnych patologii życia społecznego, które liberałowie uważają za konieczny, choć przykry, element wolnego społeczeństwa. Dlatego, zdaniem węgierskiego premiera, rządy muszą odzyskać zdolność do realizacji celów społecznych. Orban mówił iż to właśnie nieliberalna demokracja pozwoli rozwiązać problemy, z jakimi borykają się współczesne państwa. Trzeba podkreślić, iż lider Fideszu podkreślił, iż nowy model demokracji musi gwarantować prawa człowieka, które są nieodzownym elementem każdego dobrego społeczeństwa.

Najbardziej kontrowersyjne w wystąpieniu Orbana było jednak wskazanie przykładów dobrze urządzonych, demokratycznych społeczeństw. Premier wskazał na Singapur, Rosję, Chiny i Turcję<sup>9</sup>. Podstawowa wiedza na temat systemów tych krajów każe

<sup>5</sup> *Ibidem.*

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> V. Orban, *Baile Tusnad speech...*

<sup>9</sup> *Ibidem.*

zapytać, czy to są właśnie dobrze urządzone demokratyczne społeczeństwa i czy na pewno kraje te gwarantują minimum praw człowieka.

Wystąpienie Orbana w Baile Tusnad spotkało się z bardzo ostrą krytyką ze strony rządów państw zachodnich. Bardzo krytycznie wypowiedziała się na przykład administracja Baracka Obamy. Koncepcja nieliberalnej demokracji była w Europie i USA bardzo dobrze znana. Traktowano ją jednak jako przestrożę, a nie receptę na rozwiązanie problemu. Dlatego, gdy przywódca państwa Unii Europejskiej wskazał tę ideę jako pomysł na przyszłość swojego kraju, wielu polityków i politologów było naprawdę skonsternowanych.

Przedstawimy teraz szerzej polityczne pomysły Fideszu. Bardzo ważna jest korelacja między programem tej partii a koncepcją nieliberalnej demokracji.

## Koncepcja Orbana

Fidesz od dłuższego czasu stał na stanowisku, że na Węgrzech nie doszło do realnego zerwania z komunizmem. Komunistyczne układy miały być w prosty sposób przeniesione do nowej rzeczywistości. Dlatego program obecnej partii rządzącej oparty jest na założeniu o konieczności wymiany elit. Podstawą programu Orbana jest budowa „polgar”<sup>10</sup>. Pojęcie to oznacza w języku węgierskim silną, niezależną klasę średnią. Nowa klasa średnia powinna z jednej strony cechować się niezależnością i przekonaniem o własnej wartości, z drugiej jednak państwo powinno gwarantować obywatelom bezpieczeństwo. Koncepcja oparta jest zatem na poszukiwaniu balansu między wolnością jednostkową a sprawnym funkcjonowaniem społeczeństwa. Jednak, według założeń Fideszu, aby możliwe było stworzenie na Węgrzech nowego mieszczaństwa, konieczne jest ostateczne zerwanie z postkomunizmem.

Bardzo ważną rolę w programie Fideszu odgrywa także wzmocnienie tożsamości narodowej. Igor Janke zaznacza, że reżim Janosa Kadara, dając Węgrom relatywnie spore swobody obywatelskie i gospodarcze, wyjątkowo gorliwie zwalczał węgierskie tradycje. Takie właśnie założenie stoi u podstaw programu Orbana. Lider Fidesz, w młodości gorliwy liberał, przekonany o istnieniu zagrożenia zarówno ze strony komunistów, jak tradycjonalistów, obecnie „pogodził się” z konserwatywną interpretacją historii<sup>11</sup>. Celem partii rządzącej jest budowa nowej tożsamości, która stworzy możliwość ostatecznego zerwania z dziedzictwem totalitaryzmu. Albowiem, według Fideszu, po 1989 roku budowano tylko „lepszy socjalizm”. Lepszemu ukazaniu problemu posłuży przedstawienie tak zwanego *Narodowego wyznania wiary*, czyli preambuły do nowej węgierskiej konstytucji.

## Nowa konstytucja

Omawianie zmian prawnych wprowadzonych przez rząd Wiktora Orbana należy rozpocząć od Konstytucji z 2011 roku. Węgry były jedynym krajem regionu, który

<sup>10</sup> J. Maciejewski, *Orbam ostatni Mohikanin*, <http://jagiellonski24.pl/2015/09/28/orban-ostatni-mohikanin/>, 1.10.2015.

<sup>11</sup> W latach 90-tych Orban otwarcie tę tradycję podważał, na przykład parodiując obrzędy chrześcijańskie.

zachował ustawę zasadniczą z czasów komunizmu. Sama ustawa była wielokrotnie zmieniana. Jednak dla węgierskiej centroprawicy głównym problemem był brak symbolicznego zerwania z komunistyczną przeszłością. W latach 90-tych prawnik-konstytucjonalista Csabo Varga zwracał uwagę na konieczność radykalnego prawnego zerwania z systemem komunistycznego bezprawia<sup>12</sup>. Jednak przed 2010 rokiem na Węgrzech utrzymywał się stan dużej niepewności prawnej, a wiele ustaw było uchylanych przez Trybunał Konstytucyjny. Oczywiście weryfikacja ustaw w świetle zgodności z ustawą zasadniczą jest koronnym uprawnieniem każdego Trybunału, tym niemniej na Węgrzech nawet około 1/3 projektów zostało przez tamtejszy Sąd Konstytucyjny uznanych za niezgodne z ustawą zasadniczą, czy wręcz, specyficznie węgierską, koncepcją „niewidzialnej konstytucji”<sup>13</sup>.

Sama ustawa zasadnicza z 2011 roku nie budzi większych kontrowersji z punktu widzenia zgodności ze standardami demokratycznego państwa prawa. Pod wieloma względami dopiero tak zwana konstytucja orbanowska implementuje niektóre standardy prawa europejskiego. Dotyczy to na przykład regulacji w zakresie ochrony środowiska. Kontrowersje wzbudził niezwykle przyspieszony i zdaniem niektórych krytyków chaotyczny wręcz tryb prac nad nową konstytucją. Jej uchwalenie miało miejsce już w rok po wygraniu przez Fidesz wyborów.

Najbardziej kontrowersyjnym fragmentem nowej konstytucji jest preambuła. Kontrowersyjne jest już samo ustawowe określenie preambuły: *narodowe wyznanie wiary*. Czytając tekst tego dokumentu można odnieść wrażenie, jakby ustawodawca chciał w tekście rozstrzygnąć wszystkie wątpliwości dotyczące historii Węgier i aksjologii nowego państwa. Momentami można odnieść wrażenie, jakby był to tekst deklaracji programowej partii Orbana. Trzeba oczywiście pamiętać o idei, jaka przyświecała przyjęciu *wyznania*. Dokument miał podkreślać ostateczne odcięcie od komunistycznej przeszłości. Jednak z punktu widzenia idei demokratycznego państwa prawa, mocno wątpliwe wydaje się narzucanie jednej aksjologii w tekście preambuły do konstytucji. Można postawić zatem pytanie, czy *narodowe wyznanie* nie zrywa nie tylko z postkomunizmem, ale i liberalną demokracją. *Narodowe wyznanie wiary* budzi także kontrowersje ze względu na wątpliwości, jakie towarzyszą najnowszej historii Węgier. W Polsce znaczna część dysydentów pozytywnie oceniała II RP, pozytywne skojarzenia budziło też odwołanie do tradycji państwa podziemnego. Tymczasem rządy regenta Horthyego w okresie międzywojennym uznawane są przez wielu Węgrów za quasi-faszystowską dyktaturę. O ile podobne kontrowersje oczywiście budzi w Polsce okres rządów Sanacji, to już druga wojna światowa naprawdę jest tym momentem w historii, który bardzo polaryzuje Węgrów. Horthy zdecydował o umiarkowanym poparciu, jakiego jego kraj udzielił hitlerowskiemu Niemcom. Węgry nie brały udziału w Holocauście, pomagały także uchodźcom z Polski. Gdy jesienią 1944 r. do władzy doszli lokalni faszyci, czyli tak zwani Strzałokrzyżowcy, na Węgrzech zapanowała faszystowska dyktatura, która ponosi znaczną część odpowiedzialności za zagładę węgierskich Żydów. Jobbik niemal

<sup>12</sup> C. Varga, *Transition to the rule of law. On the democratic transition in Hungary*, Budapest 1995.

<sup>13</sup> A. Wołek, *Stary ustroj i personalna rewolucja [w:] Węgry Orbana wzor, czy przestroga*, red. M. Kędziński, M. Rapkiewicz, L. Skiba, Warszawa 2014, s. 10.

wprost odwołuje się właśnie do tradycji tego ruchu. Oczywiście Orban nie może sobie pozwolić na to, by wprost rehabilitować tamtą siłę, byłoby to polityczne samobójstwo, co więcej wydaje się sprzeczne z wartościami Fideszu. Jednak przekombinowane narodowe wyznanie wiary rozstrzygnęło kwestię *w którym momencie skończyła się węgierska państwowość* (okres Węgier Ludowych został spod pojęcia tej państwowości wyłączony, jednak jedynie symbolicznie, bez prawnej delegalizacji). Momentem końca „starych Węgier” był, według preambuły, styczeń 1945 r.<sup>14</sup> Zapis ten wzbudził ogromne kontrowersje, gdyż oznacza uznanie okresu rządów faszystowskich za węgierską państwowość. Dlatego, nawet przy demokratycznym charakterze konstytucji, *narodowe wyznanie wiary* niosło ze sobą olbrzymi ładunek kontrowersji.

## Orban a UE

Nim przejdziemy do analizy konkretnych rozwiązań prawnych, należy rozważyć relacje na linii Orban-EU, w tym stosunek węgierskiego premiera do zasady nadrzędności prawa UE.

Orban wielokrotnie jasno deklarował, że nie widzi przyszłości swojego kraju poza UE. Odróżnia to Fidesz od głównej siły opozycji, nacjonalistycznego Jobbiku, partii otwarcie deklarującej gotowość opuszczenia UE. Celem Fideszu jest jednak przebudowa UE w duchu wartości chrześcijańskich oraz zasady prymatu prawa UE. Trzeba jasno stwierdzić, iż w ciągu 7 lat rządów konserwatystów Węgry akceptowały wszystkie decyzje Komisji i Trybunału Sprawiedliwości, jak również nigdy nie została wszczęta procedura w sprawie łamania praworządności. W przypadku zastrzeżeń ze strony Komisji lub TS rząd zawsze podejmował dialog. Strategia Orbana polega na krytykowaniu UE na arenie krajowej i prezentowaniu swojego rządu jako „reformatorów Wspólnoty” na arenie europejskiej. Orban zyskuje dla swoich pomysłów przebudowy UE poklask ze strony zarówno tak zwanych polityków antysystemowych, jak Marine Le Pen czy Gerd Wilders, jak i bardziej centrowych, jak lider bawarskiej CSU Horst Seehofer.

Największe kontrowersje w relacjach rządu i Wspólnoty budzi kwestia organizacji pozarządowych. Orban wielokrotnie krytykował sposób działania tych organizacji. Jego zdaniem nie może być tak, że instytucje finansowane ze środków UE nie są kontrolowane przez rząd i działają często w opozycji do polityki węgierskich władz. Orban patrzy na NGO bardziej jak na instrument wsparcia przez obywateli polityki państwa. Organizacje te powinny stwarzać obywatelom pole partycypacji, ale nie mogą być budowane „w kontrze” do celów politycznych władz. Pozostaje oczywiście pytanie, *czy wtedy są to dalej organizacje pozarządowe?* Fidesz tworzy sieć bliskich sobie organizacji. Jedną z nich jest Szadveg, think-tank zabierający głos w ogólnoeuropejskich dyskusjach, ale też oskarżony o nadużywanie publicznych pieniędzy.

Oczywiście wybór wizji relacji państwo-organizacje pozarządowe to kwestia wyboru politycznego każdego rządu. Jednak polityka Orbana zbliża się niebezpiecznie do putinowskiej koncepcji „obcej agentury”. Już w 2013 roku rząd prowadził kampanie przeciw tym organizacjom, nazywając je w iście putinowskim stylu właśnie „obymi

<sup>14</sup> Ustawa zasadnicza Węgier z 2011 roku, [http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011\\_01.pdf](http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011_01.pdf).

agentami”. Już po sporządzeniu przez autora pierwszej wersji tego artykułu rozpoczęła się kampania przeciwko sieci NGO pochodzącego z Węgier Georga Sorosa. Jakkolwiek negatywnie ocenimy ataki na NGO, są one głęboko wkomponowane w wizję państwa Wiktora Orbana. W jego koncepcji neoliberalnej demokracji nie dochodzi co prawda do całkowitej kontroli państwa nad życiem społecznym, ale państwo powinno wspierać obywateli, ci zaś powinni włączać się w realizację polityki państwa. Właśnie takie rozumienie demokracji przez Orbana krytykuje Zakaria w swych felietonach na łamach pisma *The Economist*<sup>15</sup>.

Orban walczy także o powrót do koncepcji „Europy narodów”. Podobnie jak polski rząd, Fidesz uważa iż w kwestii kryzysu migracyjnego ważniejsza jest ochrona własnych obywateli, niż solidarność humanitarna czy europejska. We wrześniu 2016 roku odbyło się na Węgrzech referendum w sprawie przyjmowania uchodźców. Mimo braku wymaganej frekwencji i w konsekwencji braku mocy wiążącej głosowania wydaje się, że rząd osiągnął swoje cele. Chodziło o zademonstrowanie politycznego założenia, jakoby dla partii rządzącej większe znaczenia miał interes i wola własnego narodu niż „dyktat” brukselskich elit. Podkreślmy raz jeszcze, że Orban prowadzi w relacjach z UE wyjątkowo umiejętną grę. Z jednej strony mobilizuje węgierską opinię publiczną wokół „obrony interesu narodowego” przeciw Brukseli. Z drugiej jednak potrafi prowadzić negocjacje z politykami europejskimi i wysyłać do nich uspokajające komunikaty. Tym niemniej na dłuższą metę neoliberalna demokracja nie dopuszcza żadnej siły, która mogłaby ograniczać władzę wybraną w demokratycznych wyborach, owego „suwerena”. Dlatego w przyszłości absolutnie nie należy wykluczać konfliktów w relacjach Węgry-UE.

## Zmiany prawa

Jeśli chodzi o zmiany w prawodawstwie Węgier podejmowane w latach 2010–2017, najważniejszymi są przemiany w sektorze medialnym oraz w funkcjonowaniu Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego.

Ekspertsi podkreślają, że przed 2010 rokiem węgierski rynek medialny był słaby. Igor Janke cytuje opinie węgierskich ekspertów o nadreprezentacji mediów popierających liberałów i postkomunistów. Rząd Fideszu wprowadził instytucję Rady Medialnej kontrolującej sektor medialny. Zastąpiono w ten sposób wcześniej istniejącą instytucję podobną do polskiej KRRiTV. Rada ta została niemal całkowicie podporządkowana Fideszowi. Argument iż do wyboru do tej instytucji konieczne było uzyskanie większości 2/3 głosów jest mało przekonujący, gdyż jak wiemy, taką właśnie większością w węgierskim parlamencie dysponuje Fidesz<sup>16</sup>. Oprócz metod prawnych Fidesz stosował także nieformalne metody nacisku. Zdaniem ekspertów postępował w wyjątkowo

<sup>15</sup> Obecnie Zakaria, autor koncepcji neoliberalnej demokracji, zajmuje się przede wszystkim krytyką „nieoliberalnych demokratów”, do których zalicza także amerykańskiego prezydenta Donalda Trumpa.

<sup>16</sup> I. Bencze, *Społeczne tło narodzin nowych regulacji medialnych na Węgrzech* [w:] *Węgry co się tam dzieje? Raport twórców węgierskich reform*, Warszawa 2013, s. 162.

wyszukany sposób, nie łamiąc wprost przepisów prawa<sup>17</sup>. Obecnie na Węgrzech nie ma już właściwie ani jednego lokalnego dziennika, który nie byłby w mniejszym lub większym stopniu powiązany z partią rządzącą. Warto zaznaczyć, że polska instytucja Rady Mediów Narodowych była wzorowana właśnie na węgierskiej Radzie Medialnej.

Zasadnicze zmiany zostały wprowadzone także w sądownictwie. Najbardziej kontrowersyjna reforma, wymiana sędziów Sądu Najwyższego, została zablokowana wskutek niekorzystnego dla Węgier orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>18</sup>. Przeprowadzono jednak reformę, która pozbawiła Trybunał Konstytucyjny prawa kontroli ustaw z punktu widzenia zgodności z konstytucją. Z drugiej strony Trybunał zyskał możliwość badania zgodności z konstytucją konkretnych orzeczeń sądów niższej instancji. Powstaje pytanie, czy taka zmiana nie podważa pewnego naturalnego dla państwa prawa porządku konstytucyjnego. Najwyższy akt prawny, jakim jest konstytucja, zawiera normy abstrakcyjne, które są konkretyzowane w ustawach. Dlatego ustawa w naturalny sposób powinna być badana przez pryzmat realizacji norm konstytucyjnych. Jednak jest wątpliwe, czy abstrakcyjne normy konstytucji mogą być podstawą badania konkretnych orzeczeń. Zdaniem autora, czasami sędzia jest zmuszony do rozstrzygnięcia w danej sprawie pewnego rodzaju konfliktu „zasad” wynikających z konstytucji<sup>19</sup>. Na przykład, w sprawie tak zwanej mowy nienawiści zderza się konstytucyjna zasada godność jednostki z niemal równie ważną zasadą wolności słowa. W takim przypadku badanie orzeczenia z punktu widzenia zgodności z konstytucją może być zadaniem karkołomnym, gdyż jedna z zasad po prostu, według koncepcji Ronalda Dworkina, nie może być zastosowana.

Zmiany w prawie wprowadzone przez oba gabinety Wiktora Orbana nie były radykalne. Co więcej, Fidesz dysponując konstytucyjną większością głosów w parlamencie, mógł działać w zgodzie z zapisami ustawy zasadniczej. Należy jednak pamiętać, iż partia ta osiągała cele swej polityki stosując, tak jak w przypadku przejmowania mediów, pozaprawne metody nacisku. Węgierscy rozmówcy często wskazują na atmosferę presji w urzędach państwowych<sup>20</sup>. Władze dokonały bardzo daleko posuniętych zmian personalnych. Dlatego pytanie, czy rewolucja Orbana była tylko „semantyczna”, czy rzeczwiśta, prowadzi raczej do uznania, iż Fidesz realnie zmienił państwo. Z pewnością nie są to do końca zmiany, jakich oczekiwali Węgrzy w 2010 roku. Wcześniej znali Orbana jako liberała a potem polityka centroprawicy<sup>21</sup>. Trzeba pamiętać, iż lider Fideszu był już premierem w latach 1998–2002 i w tamtym okresie zbliżył Węgry do integracji z UE, a także dokonał daleko posuniętych reform gospodarczych. Od lat jednak dyskutuje się

<sup>17</sup> M. Kokot, *Węgierskie media w kagańcu rządzących*, <http://wyborcza.pl/1,75399,20812885,wegierskie-media-w-kagancu-rzadzacych.html>, 27.08.2017.

<sup>18</sup> *Bądźcie twardzi w obronie niezawisłości sądów. Węgierski sędzia z mocnym apelem do polskich kolegów*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,20638501,badzcie-twardzi-w-obronie-niezawislosci-sadow-andras-baka.html>.

<sup>19</sup> Właśnie o takich *hard cases* pisał Ronald Dworkin w *Taking Rights seriously*, London 1977.

<sup>20</sup> B. Góralczyk, *Węgrami rządzi dziś egzystencjalny strach*, <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/prof-bogdan-goralczyk-wegrami-rzadzi-dzis-egzystencjalny-strach/rrp6f>, 4.02.2016.

<sup>21</sup> I. Janke, *Napastni; opowieść o Wiktorze Orbanie*, Warszawa 2012, *passim*.



w literaturze o daleko posuniętej polaryzacji Węgier. Podział na liberalną „wielko-miejską” część społeczeństwa oraz wyborców zdecydowanie bardziej konserwatywnych jest tu szczególnie silny<sup>22</sup>. Być może Orban, nie mogąc odnaleźć swego miejsca „w centrum” między obozem postkomunistycznym a „Węgrami konserwatywnymi”, postanowił zostać liderem konserwatystów. Obserwując zmiany, jakie dokonały się przez ostatnie lata, trzeba powiedzieć iż ta „nieoliberalna polityka” doprowadziła do sytuacji, w której po raz pierwszy od wielu lat to obóz konserwatywny jest na Węgrzech zdecydowanie silniejszy. Tradycyjni konserwatyści lat 90-tych nigdy nie byłiby zdolni do osiągnięcia tak spektakularnego sukcesu i tak długiej dominacji.

## Podsumowanie

Wiktor Orban to polityk, który stał się niejako „czarnym charakterem” dla liberalnych elit. Z drugiej strony jego wizja jest inspirująca, o czym była już mowa, dla polityków uważanych w Europie za populistów, jak Gerd Wilders albo Marine Le Pen.

Nie da się ukryć, że węgierski rząd osiągnął sukcesy w przezwycięzeniu kryzysu, w jakim Węgry znalazły się w okresie rządów socjalistów. Krytykowana na początku tak zwana „nieortodoksyjna polityka gospodarcza” pomogła osiągnąć poprawę wyników gospodarczych (obecnie dane wskazują na ok. 4% wzrostu PKB<sup>23</sup>). Co więcej, polityka ta została implementowana wbrew niedwuznacznej krytyce ze strony MFW. Gospodarcza wizja Orbana zakłada połączenie instrumentów klasycznego liberalizmu oraz „umiarkowanej” interwencji państwa<sup>24</sup>. Dobrym przykładem może być na przykład tak zwana polityka pro-rodzina. Rząd, w przeciwieństwie do polskich władz, unika bezpośrednich transferów pieniężnych. Jednak istnieje szereg ulg i ułatwień w powrocie na rynek pracy<sup>25</sup>. Cała wizja gospodarcza Orbana nastawiona była na przezwycięzenie biedy, ale nie poprzez świadczenia socjalne, ale pobudzenie aktywności zawodowej obywateli. Temu służył na przykład kontrowersyjny pomysł szeroko zakrojonych robót publicznych. Osiągnięcie poprawy fatalnej wydawałoby się sytuacji gospodarczej, osiągnięte wbrew obiekcjom MFW, mogą wręcz stanowić zachętę dla wszystkich krytyków obecnego modelu gospodarki. Jednak z drugiej strony niektóre pomysły, jak opodatkowanie hipermarketów czy zagranicznych banków, miały być raczej wyrazem „oporu” wobec instytucji finansowych niż realnie służyć poprawie sytuacji gospodarczej<sup>26</sup>. Na dłuższą metę pomysły te mogą okazać się wręcz szkodliwe.

Nie deprecjonując jednak pozytywnych osiągnięć partii rządzącej należy postawić pytanie, *czy wszystkich tych celów nie dałoby się osiągnąć w ramach tradycyjnie*

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> <https://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/statystyka/wegry,pkb,HU,6.html>.

<sup>24</sup> L. Skiba, *Relacje między rządem a Międzynarodowym Funduszem Walutowym* [w:] L. Skiba, M. Rapiękiewicz, M. Kedziński, *Węgry Orbana wzór czy przestroga*, Warszawa 2012.

<sup>25</sup> *Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska. Raport Instytutu Ordo Juris*, red. T. Zych, K. Dobrowolska, O. Szczypinski, [http://demografia.ordoiuris.pl/Jakiej\\_polityki\\_rodzinnej\\_potrzebuje\\_Polska.pdf](http://demografia.ordoiuris.pl/Jakiej_polityki_rodzinnej_potrzebuje_Polska.pdf), Warszawa 2015.

<sup>26</sup> Węgry opodatkowały sklepy wielkopowierzchniowe oraz sektor bankowy. Z tak zwanego podatku bankowego władze powoli się wycofują.

*rozumianego modelu demokracji?* Wydaje się, że celem Orbana nie było utrzymanie władzy na dłuższy czas, tylko przebudowa społeczeństwa, zmiana „reguł gry”. Nieliberalna demokracja wydaje się ideą, która zmierza jedynie do monopolizacji władzy. Ciężko bowiem wskazać takie sukcesy rządów Orbana, których nie dałoby się osiągnąć realizując program polityczny w ramach tak wielkiej przewagi w parlamencie. Jednak Orban zmierzał do „zmiany reguł gry”, która umożliwi budowę „nowych Węgier”. Jak na razie realizuje ten cel wyjątkowo efektywnie. Zmiana granic okręgów wyborczych, dokonana zgodnie z konstytucją, daje Fideszowi szansę by utrzymać większość konstytucyjną osiągając nawet ok. 45% poparcia w wyborach. To właśnie cecha zmian, jakie wprowadzał obecny rząd. Dysponując większością i uchwalając nową konstytucję można było wprowadzać zmiany prawne, sprzeczne z duchem liberalnej demokracji, ale z formalnego punktu widzenia jak najbardziej legalne. Nastąpiło zakwestionowanie tradycji europejskiej myśli prawnej; tradycji Monteskiusza, Locka czy Radbrucha. Czy na dłuższą metę zmiany takie mogą okazać się korzystne?

Nie wydaje się, by Wiktor Orban zamierzał wprowadzać na Węgrzech otwartą dyktaturę. Można wierzyć, że to polityk który zachował jednak podstawowe intuicje demokratyczne. Jednak za założeniem tak radykalnej zmiany kryje się przeważnie przekonanie, że „nasze rządy są dane raz na zawsze. Tymczasem sondaże pokazują, że na pytanie *czy Twoim zdaniem sprawa w kraju zmierzają w dobrym kierunku* 46% Węgrów odpowiada «tak» podczas gdy 48% «nie»<sup>27</sup>”. Z czego głosy wyborców niezadowolonych niemal po równo rozkładają się między rozbitych liberałów i socjalistów a wspomniany Jobbik. Fidesz założył, iż uchwalanie proponowanych przez tę partię ustaw jako tak zwanych ustaw kardynalnych (wymagają większości 2/3 głosów<sup>28</sup>) zapewni trwałość realizacji jego wizji nawet w razie potencjalnej utraty władzy. Tymczasem ostatnie doświadczenia, także w Polsce, pokazują iż nie ma takiej blokady, której ów „suweren” nie mógłby ominąć. A co jeśli w demokracji pozbawionej owych „niewygodnych” blokad obejmie władzę faszystujący Jobbik. To pytanie, które spędza sen z powiek liberałom, ale chyba też pewnej części polityków i wyborców Fideszu.

Dlatego doceniając sukcesy obu rządów Wiktora Orbana pamiętajmy, że są to sukcesy relatywne. Na Węgrzech dalej istnieje wykluczenie społeczne, a PKB długo jeszcze nie osiągnie poziomu Zachodniej Europy<sup>29</sup>. Natomiast nieliberalna demokracja może mieć skutki dalekosiężne w zakresie zniesienia owej pewności prawnej, jaką daje dobrze rozumiane państwo prawa. Różnice między koncepcjami Zakarii a Orbana można zaś podsumować w jednym zdaniu: „pamiętajmy, że Zakaria pisał przestrogi a nie poradniki”.

<sup>27</sup> *To nie jest demokracja to jest coś innego. Jak zmieniały się Węgry pod rządami Wiktora Orbana*, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/wegry-jak-zmienialy-sie-wegry-pod-rzadami-orbana,611833.html>, 27.08.2017.

<sup>28</sup> Ustawy kardynalne zostały wprowadzone do „starej” konstytucji już po 1989 roku jako gwarancja demokratycznego państwa prawa. Ich zmiana od początku wymagała większości 2/3 głosów. Orban wykorzystał ten mechanizm, aby wprowadzić nowe ustawy kardynalne, utrwalające supremację jego partii.

<sup>29</sup> Obecnie wartość PKB Węgier *per capita*, według różnych danych, jest bardzo zbliżona do PKB Polski.

## What does Illiberal Democracy Mean for Legal System? Hungarian Example

The unimaginable career of the „illiberal democracy” notion is indirectly connected with the visible tendencies both in Latin America, Asia and also in Central Europe. The governments in this part of the world perceived so-called liberal democracy as inefficient and not able to solve basic problems of developing countries. The Fareed Zakaria’s „illiberal democracy” notion is being developed by politicians in a very creative way. Viktor Orbán is a politician who, in a famous Baile Tusnand’s speech, proposed his own interpretation of „illiberal democracy”. Moreover the Fidesz’s changes in the Hungarian legal system are considered as a model way to realize „illiberal democracy”. In my article I consider the legal aspect of Hungarian transition. I try to find the answer to the question: *is illiberal democracy a better mechanism of modernization or it is only the tool of consolidation of power, consolidation that is blocked (in such important level) by the liberal checks and balances and other democratic principles.*

**Key words:** Orbán, Zakaria, illiberal democracy, state of law, Hungary