

Cytowanie

CHICAGO: A. Czyż, *Stany nadzwyczajne w konstytucji Węgier z 2011 r. a praktyka ich stosowania*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4, s. 257–270, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.04.19>

APA: Czyż, A. (2023), *Stany nadzwyczajne w konstytucji Węgier z 2011 r. a praktyka ich stosowania*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 4, s. 257–270, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.04.19>

Anna Czyż

ORCID ID: 0000-0003-2534-0733

Uniwersytet Śląski w Katowicach

E-mail: anna.czyz@us.edu.pl

**Stany nadzwyczajne w konstytucji Węgier
z 2011 r. a praktyka ich stosowania**

Słowa kluczowe: stan zagrożenia, Stany nadzwyczajne, Viktor Orbán, konstytucja Węgier
Keywords: state of danger, States of emergency, Viktor Orbán, constitution of Hungary

Streszczenie

Po dojściu do władzy Viktora Orbána, w 2011 r. została uchwalona nowa konstytucja Węgier, która zawiera odrębną część poświęconą stanom nadzwyczajnym. W tym czasie konstytucyjny stan zagrożenia został wprowadzony na Węgrzech w obliczu pandemii covid-19 w 2020 r. oraz wojny w Ukrainie w 2022 r., a w przypadku kryzysu migracyjnego w 2015 r. wprowadzono stan kryzysowy normowany ustawowo. Celem artykułu jest przedstawienie rodzajów stanów nadzwyczajnych na Węgrzech oraz praktyki ich stosowania w okresie rządów partii Fidesz w oparciu o analizę aktów prawnych regulujących zagadnienie stanów nadzwyczajnych. Teza główna zakłada, iż rząd Orbána wykorzystał nadzwyczajną sytuację w państwie nie tylko do celów walki z zagrożeniem, ale także do wzmocnienia swojej i tak już silnej pozycji w węgierskim systemie politycznym.

Abstract**States of Emergency in the Constitution of Hungary of 2011 and the Practice of Their Application**

After Viktor Orbán came to power, a new constitution of Hungary was adopted in 2011, which includes a separate section devoted to the states of emergency. In this time a constitutional state of danger was introduced in Hungary in the face of the covid-19 pandemic in 2020 and the war in Ukraine in 2022, and in the case of the migration crisis in 2015, a state of crisis was introduced regulated by law. The aim of the article is to present the types of states of emergency in Hungary and the practice of their application during the rule of the Fidesz party based on the analysis of legal acts regulating the issue of extraordinary measures. The main thesis assumes that the government of Orbán used the extraordinary situation in the country not only to fight the threat, but also to strengthen its already strong position in the Hungarian political system.

*

I. Wprowadzenie

Nowa konstytucja Węgier została uchwalona 18 kwietnia 2011 r., a weszła w życie 1 stycznia 2012 r.¹ Została ona przyjęta głosami zwycięskiej w wyborach parlamentarnych z 2010 r. koalicji partii Fidesz – Węgierski Związek Obywatelski oraz Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej, która uzyskała w Zgromadzeniu Krajowym większość konstytucyjną dwóch trzecich głosów. W okresie rządów Viktora Orbána, a więc od 2010 r., Węgry stanęły w obliczu trzech ważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa: kryzysu migracyjnego w 2015 r., pandemii koronawirusa w 2020 r. oraz wojny w Ukrainie w 2022 r. W dwóch wskazanych przypadkach władze zdecydowały się

¹ Pierwotny tekst ustawy zasadniczej Węgier z 18 kwietnia 2011 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html> (30.05.2022), tekst z uwzględnieniem zmian do konstytucji, <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/73811993-c377-428d-9808-ee03d6fb8178>, https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2021/01/thefundamentallawofhungary_20201223_fin.pdf (30.05.2022).

wykorzystać jeden z instrumentów do walki ze szczególnym rodzajem zagrożenia, czyli wprowadzić jeden z rodzajów stanów nadzwyczajnych przewidzianych w konstytucji – stan zagrożenia (węg. a veszélyhelyzet, ang. state of danger)², zaś w przypadku kryzysu migracyjnego został wprowadzony stan kryzysowy normowany ustawowo.

Konstytucja Węgier z 2011 r. zawiera wyodrębnioną część zatytułowaną „Szczególny reżim prawny” od art. 48 do 54. Węgierska ustawa zasadnicza wymienia następujące rodzaje stanów nadzwyczajnych (na mocy nowelizacji Konstytucji z grudnia 2020 r., dziewiątej ustawy zmieniającej ustawę zasadniczą Węgier, obowiązywały one do 31 października 2022 r.): 1) stan zagrożenia kraju, 2) stan wyjątkowy, 3) stan mobilizacji obronnej, 4) niespodziewany atak, 5) stan zagrożenia, 6) stan zagrożenia terrorystycznego wprowadzony szóstą poprawką z 2016 r.³

W porównaniu do obowiązującej poprzednio konstytucji Republiki Węgierskiej z 1949 r. zagadnienia związane ze stanami nadzwyczajnymi zostały w nowej konstytucji Węgier wyodrębnione w osobnej części konstytucji, rozszerzono także katalog możliwych rodzajów stanów nadzwyczajnych. W konstytucji z 1949 r. w rozdziale zatytułowanym „Zgromadzenie Krajo-we” zostały wymienione tylko dwa rodzaje stanów nadzwyczajnych: stan wyjątkowy oraz stan konieczności, które mógł ogłosić parlament, gdy zaistniały określone przesłanki⁴.

W nowelizacji konstytucji z grudnia 2020 r. liczba stanów nadzwyczajnych została zmniejszona do trzech: stanu wojny, stanu wyjątkowego i stanu zagrożenia. Zmiana zaczęła obowiązywać od 1 listopada 2022 r. Zmiany były argumentowane koniecznością skonkretyzowania i doprecyzowania „ram regulujących

² D. Héjj, *Węgry w stanie zagrożenia. W czasie pandemii COVID-19 rząd Viktora Orbána z nadzwyczajnymi uprawnieniami*, „Komentarze IES” 2020, nr 157 (60/2020), https://ies.lublin.pl/wp-content/uploads/2020/08/ies-komentarze-157-60-2020_0.pdf (23.06.2022).

³ D. Héjj, *Na Węgrzech obowiązuje stan zagrożenia wojną*, „Komentarze IES” 2022, nr 617 (129/2022), <https://ies.lublin.pl/komentarze/na-wegrzech-obowiazuje-stan-zagrozenia-wojna> (23.06.2022).

⁴ Par. 19, pkt. 3 konstytucji Republiki Węgierskiej z 18 sierpnia 1949 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry.html> (30.05.2022), W. Brodziński, *System konstytucyjny Węgier*, Warszawa 2003, T. Kopyś, *Stany wyjątkowe w węgierskim systemie prawno-konstytucyjnym*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2017, nr 11, s. 179–199, DOI: <https://doi.org/10.37055/sbn/129887>.

poszczególne typy reżimów prawnych, jednakże po nowelizacji we wszystkich występujących stanach nadzwyczajnych dodatkowe kompetencje cedowane są na premiera, a nie, jak dotychczas, raz na prezydenta, raz na premiera”⁵.

W państwie demokratycznym pod pojęciem stanu nadzwyczajnego rozumie się szczególnie reżim prawny wprowadzany w razie wystąpienia szczególnego zagrożenia, którego usunięcie jest możliwe tylko za pomocą środków o wyjątkowym, nieprzewidzianym w konstytucji i ustawodawstwie zwykłym, charakterze. Reżim ten cechuje się przede wszystkim ograniczeniem (zawieszeniem) określonych praw i wolności jednostki. Może również wystąpić przesunięcie kompetencji między organami władzy publicznej lub nadanie im szczególnych uprawnień służących usunięciu powstałego zagrożenia⁶. Zatem do najważniejszych konsekwencji wprowadzenia szczególnego reżimu prawnego można zaliczyć zmiany w zasadach działania aparatu państwowego oraz w sferze wolności i praw człowieka i obywatela. Możliwe jest przesunięcie kompetencji władzy, prowadzące do centralizacji władzy publicznej i jej koncentracji w rękach władzy wykonawczej.

Zagrożenia, takie jak kryzys migracyjny, pandemia koronawirusa czy wojna w Ukrainie, postrzegane są przez pryzmat bezpieczeństwa państwa jako przesłanki do skorzystania z nadzwyczajnych środków⁷. W tym kontekście można analizować koncepcję sekurytyzacji jako jedno z podejść w badaniach nad bezpieczeństwem, które zostało wprowadzone przez członków Szkoły Kopenhaskiej, Barry’ego Buzana, Ole Waevera i Jaapa de Wilde’a w ich książce „*Security: A new framework for analysis*” w 1998 r.⁸ Teoria sekurytyzacji

⁵ Cyt. za: D. Héjj, Węgry [w:] *Polityczne i społeczne konsekwencje pandemii COVID-19 w Europie Środkowej – próba bilansu (marzec 2020 – sierpień 2021)*, red. D. Héjj, „IEŚ Policy Papers” 2021, nr 13, s. 73, https://ies.lublin.pl/wp-content/uploads/2021/10/ies_policy_papers_no_2021-013.pdf (23.06.2022).

⁶ Więcej na temat różnego podejścia do definiowania stanu nadzwyczajnego: M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl-Rzeszów 2012, K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.

⁷ A. Potyrała, *W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 4, s. 33–52, DOI: 10.14746/pp.2015.20.4.3.

⁸ B. Buzan, O. Waever, J. De Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, London 1998.

„ma na celu uzyskanie coraz bardziej precyzyjnego zrozumienia tego, kto dokonuje sekurytyzacji, w jakich kwestiach (zagrożeniach), dla kogo (obiekty referencyjne), dlaczego, z jakimi wynikami i, co nie mniej ważne, na jakich warunkach (tj. co wyjaśnia, kiedy sekurytyzacja jest skuteczna)”⁹. Stan nadzwyczajny może być wywołany przez czynniki egzogeniczne i/lub endogeniczne¹⁰. Do pierwszych można zaliczyć wojnę, okupację, próbę zniszczenia lub przejęcia kontroli nad państwem przez wrogów, zagrożenie terrorystyczne, agresję. Z kolei wśród drugich wyróżnia się wojnę domową, zamieszki, terroryzm wewnętrzny, zmianę reżimu (zgodnie z teorią Carla Schmitta stary porządek polityczny przestał być kompatybilny z nowym i stan nadzwyczajny jawi się jako początek wprowadzenia nowego porządku)¹¹.

W podejściu do stanów nadzwyczajnych wyróżnia się model pozaprawny i model prawny, co oznacza, że uprawnienia nadzwyczajne w celu przeciwdziałania niebezpiecznym sytuacjom mogą mieć swoje źródło poza prawem, jak i w prawie. Model prawny zakłada, że sytuacje nadzwyczajne można regulować poprzez normy konstytucyjne i prawne¹². Węgry należą do państw, które prezentują model konstytucjonalizacji, czyli podejścia do problematyki regulowania zagadnienia stanów nadzwyczajnych w ustawach zasadniczych. W przypadku Węgier jest to podejście szerokie, a konieczność regulacji stanów nadzwyczajnych na poziomie konstytucyjnym jest uzasadniona m.in. faktem, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego pociąga za sobą ograniczenie (lub zawieszenie) praw i wolności jednostki gwarantowanych przez konstytucję.

Głównym pytaniem badawczym postawionym w artykule jest pytanie o konsekwencje obowiązywania stanów nadzwyczajnych dla obywateli oraz całego systemu politycznego Węgier. Tak postawionemu pytaniu odpowiada teza, że rząd Orbána wykorzystał nadzwyczajną sytuację w państwie nie tylko do celów walki z zagrożeniem, ale także do wzmacniania swojej i tak już silnej pozycji w węgierskim systemie politycznym. W artykule zostały

⁹ K. Juhász, *Securitization of Migration in Hungary and the Case of Endless State of Crisis Due to Mass Migration*, „International Journal of Arts, Humanities & Social Science” 2020, nr 1(4), s. 122–139, <https://ijahss.net/assets/files/1599773159.pdf> (21.02.2023).

¹⁰ A. Adamczyk, *Modele prawny i pozaprawny uprawnień w stanach nadzwyczajnych*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6 (70), s. 155–170, DOI 10.15804/ppk.2022.06.11.

¹¹ J. Ferejohn, P. Pasquino, *The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers*, „International Journal of Constitutional Law” 2004, vol. 2 (2), s. 231–233.

¹² A. Adamczyk, *Modele prawny...*, s. 163.

postawione także pytania szczegółowe, m.in. jaka była praktyka stosowania specjalnego reżimu prawnego na Węgrzech? Dlaczego rząd zdecydował się na wykorzystanie specjalnego reżimu prawnego, a więc jakie były przesłanki wprowadzenia stanu zagrożenia? Tak postawionym pytaniom odpowiadają tezy szczegółowe, iż do najważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa Węgier zostały zaliczone pandemia Covid-19 oraz wojna w Ukrainie oraz że w obliczu zagrożenia koronawirusem i wojną w Ukrainie węgierski rząd wprowadził konstytucyjny stan zagrożenia wielokrotnie przedłużany i utrzymujący się przez długi okres czasu (z naruszeniem zasady tymczasowości).

Do najważniejszych metod badawczych wykorzystanych w artykule należy przede wszystkim metoda instytucjonalno-prawna dla zbadania przepisów prawnych obowiązujących na Węgrzech w odniesieniu do zagadnienia stanów nadzwyczajnych oraz ograniczeń praw i wolności wprowadzonych w okresie trwania specjalnego reżimu prawnego na Węgrzech, a także zmian instytucjonalnych czy reguł funkcjonowania systemu politycznego.

II. Stany nadzwyczajne na Węgrzech

Po raz pierwszy węgierski rząd skorzystał z prawa wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w 2015 r. w obliczu zagrożenia masowego napływu migrantów i uchodźców, którzy starali się przekroczyć nielegalnie zwłaszcza granicę węgiersko-serbską. Był to wówczas tzw. stan kryzysowy spowodowany masową migracją nieunormowaną konstytucyjnie lecz ustawowo¹³. Nie został on uregulowany na poziomie konstytucyjnym ze względów politycznych, gdyż Fidesz stracił wówczas na pewien czas większość dwóch trzecich głosów w parlamencie, zatem rząd węgierski zamiast wprowadzać stan kryzysowy w związku z masową migracją poprzez nowelizację konstytucji, która wymagałaby poparcia większości dwóch trzecich głosów w węgierskim parlamencie, uregulował to poprzez zmianę ustawy zwykłej zwykłą większością głosów.

W 2015 r. Węgry stały się głównym krajem tranzytowym dla uchodźców i migrantów usiłujących przedostać się do Europy Zachodniej. Skala problemu (na Węgry w tamtym czasie przedostało się ponad 190 tys. nielegalnych

¹³ K. Juhász, *Securitization of Migration...*, s. 130.

migrantów)¹⁴ i gwałtowny przyrost liczby migrantów doprowadziły do podjęcia decyzji o budowie muru na całym odcinku granicy węgiersko-serbskiej. Aby realizacja budowy muru przebiegała sprawnie, a w działaniach na granicy służby mogły uzyskać wsparcie wojska, decyzją rządu w dwóch województwach Csongrád i Bács-Kiskun został wprowadzony stan kryzysowy¹⁵, a w związku z jego obowiązywaniem osoby ubiegające się o azyl musiały czekać na rozpatrzenie wniosku w strefach tranzytowych na granicy. Węgry jako pierwsze spośród państw Unii Europejskiej zaczęły wznosić ogrodzenia na granicy z Serbią (o długości 151 km) i Chorwacją (o długości 300 km), „mierząc się z oskarżeniami o sprzeniewierzenie się wartościom europejskim i podważenie idei i obowiązku ochrony praw człowieka, w tym osób migrujących”¹⁶. Podjęte działania, czyli przede wszystkim budowa ogrodzenia na granicy węgiersko-serbskiej oraz zmiany w prawie (zaostrożono przepisy prawa przyznawania azylu) okazały się skuteczne, gdyż po doświadczeniach z września 2015 r. na Węgry przestali masowo napływać migranci, wybierający inne alternatywne kierunki i trasy migracji¹⁷.

Kolejnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa, w obliczu którego węgierski rząd zdecydował się wprowadzić jeden z rodzajów stanu nadzwyczajnego, była pandemia Covid-19 w 2020 r. Jako narzędzie walki z koronawirusem rząd Orbána wykorzystał konstytucyjny stan zagrożenia, który utrzymywał się z przerwami do 2022 r., kiedy ponownie został wykorzystany tym razem w związku z zagrożeniami wynikającymi z trwającej w Ukrainie wojny i napływem uchodźców z tego kraju zaatakowanego przez Rosję¹⁸.

W przypadku zagrożenia Covid-19 stan zagrożenia na podstawie art. 53 Konstytucji Węgier z 2011 r. został ogłoszony 11 marca 2020 r. Artykuł 53

¹⁴ A. Sadecki, *Węgry domknęły granicę z Serbią*, Analizy OSW, 16.09.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-16/wegry-domknely-granice-z-serbia> (13.06.2022).

¹⁵ K. Juhász, *Assessing Hungary's Stance on Migration and Asylum in Light of the European and Hungarian Migration Strategies*, „Politics in Central Europe” 2016, vol. 13, no. 1, s. 35–54, DOI: 10.1515/pce-2016-0021.

¹⁶ A. Potyrała, *Kryzys migracyjny 2015+: między solidarnością a partykularyzmem*, Poznań 2019, H. Bauerová, *Migration Policy of the V4 in the Context of Migration Crisis*, „Politics in Central Europe” vol. 14, no. 2, s. 99–120, DOI: 10.2478/pce-2018-0011.

¹⁷ K. Greenhill, *Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis*, „European Law Journal” 2016, vol. 22, no. 3, s. 317–332.

¹⁸ D. Héjj, *Na Węgrzech obowiązuje...*

stanowił, że stan zagrożenia może zostać wprowadzony w przypadku klęski żywiołowej lub wypadku przemysłowego zagrażającego życiu i mieniu, ale konstytucja nie stwierdzała *expressis verbis* pandemii ludzkiej. Co warto podkreślić, stan zagrożenia z 11 marca 2020 r. był drugim, równoległym stanem nadzwyczajnym. Pierwszy, czyli stan kryzysowy spowodowany masowym napływem migrantów do Węgier, został wprowadzony w 2015 r. w dwóch województwach przy granicy węgiersko-serbskiej, a następnie od 2016 r. obowiązywał w całym kraju¹⁹. Na mocy przepisów konstytucyjnych w trakcie trwania stanu zagrożenia rząd może wydawać rozporządzenia, które pozostają w mocy przez piętnaście dni, chyba że rząd – na podstawie upoważnienia parlamentu – przedłuży ich obowiązywanie. 30 marca 2020 r. węgierski parlament przegłosował większością 2/3 ustawę koronawirusową, na mocy której rząd Orbána otrzymał możliwość rządzenia rozporządzeniami bezterminowo²⁰. Zgodnie z art. 53 konstytucji w stanie zagrożenia rząd mógł: zawiesić stosowanie niektórych ustaw, uchylać wszelkie przepisy ustawowe, przyjmować wszelkie inne środki nadzwyczajne określone w ustawie.

W trakcie trwania stanu zagrożenia rząd wprowadził szereg obostrzeń ograniczających prawa i wolności człowieka i obywatela, m.in. nastąpiło zamknięcie instytucji publicznych, szkół i uczelni, restauracji i barów, wprowadzono zakazy zgromadzeń i uczestnictwa w imprezach sportowych, wprowadzono ograniczenie przemieszczania się, zamknięto granice dla całego ruchu transgranicznego z wyjątkiem towarowego oraz wprowadzono zakaz wjazdu dla wszystkich obywateli i legalnych rezydentów oprócz Węgrów. Ponadto jedna z konsekwencji związanej z wprowadzeniem stanu zagrożenia w czasie pandemii koronawirusa dotyczyła zastosowania cenzury prewencyjnej, tj. zakazu publikowania informacji, które mogłyby budzić niepokój i szerzenia fake newsów, za co groziło więzienie.

Rząd zakończył stan zagrożenia 18 czerwca 2020 r., by 3 listopada 2020 r. decyzją premiera Orbána ponownie wprowadzić konstytucyjny stan zagrożenia. Po tygodniu obowiązywania parlament przedłużył okres obowiązywania szczególnego reżimu prawnego o 90 dni. Następnie stan zagrożenia został

¹⁹ D. Héjj, *Stan wyjątkowy jako norma*, „Res Publica Nowa” 1 maja 2020, <https://publica.pl/teksty/hejj-stan-wyjatkowy-jako-norma-67192.html> (8.11.2022).

²⁰ D. Héjj, *Węgry w stanie...*

przedłużony 22 lutego 2021 r. o kolejne 90 dni (w trakcie trzeciej fali koronawirusa). Ponownie stan zagrożenia został przedłużony 18 maja 2021 r., a następnie 27 września 2021 r. parlament przedłużył zagrożenie epidemiologiczne do 1 stycznia 2022 r. (w trakcie czwartej fali koronawirusa). Kiedy 31 maja 2022 r. skończył się stan zagrożenia na Węgrzech związany z pandemią Covid-19, 24 maja premier Orbán ogłosił kolejny stan nadzwyczajny²¹, a zatem w okresie od 25 do 31 maja 2022 r. formalnie na Węgrzech obowiązywały dwa stany zagrożenia – związany z Covid-19 oraz z wojną. Po raz dziesiąty zmieniono węgierską konstytucję, umożliwiając wprowadzenie stanu zagrożenia z powodu zagrożenia wojennego albo katastrofy humanitarnej na innym terytorium i ich wpływu na sytuację gospodarczą Węgier²².

Podobnie jak w przypadku stanu zagrożenia spowodowanego koronawirusem, nadrzędnym politycznym celem obowiązywania stanu zagrożenia spowodowanego wojną stało się wykluczenie parlamentu, chociaż i tak po wyborach parlamentarnych z kwietnia 2022 r., w których po raz czwarty z rządu wygrała partia Fidesz, premier dysponuje w parlamencie po raz kolejny większością konstytucyjną, która umożliwia uchwalenie każdej ustawy i zmianę konstytucji Węgier. W związku z konsekwencjami wojny i sankcjami nakładanymi przez Unię Europejską pojawiły się wyzwania dotyczące dostaw surowców energetycznych i poszukiwania alternatywnych do rosyjskich źródeł. Węgierski rząd w odpowiedzi na nową sytuację gospodarczą wprowadził w ramach rozporządzeń kolejne tarcze antyinflacyjne, w tym m.in. regulowane ceny paliw czy zakaz eksportu pszenicy.

Nowelizacja węgierskiej Konstytucji z 2022 r., która ograniczyła liczbę rodzajów stanów nadzwyczajnych do trzech, wymusiła konieczność zniesienia wszystkich poprzednich stanów ogłoszonych przed wejściem w życie poprawki. Dlatego 1 listopada rząd wydał rozporządzenie ustanawiające na nowo stan zagrożenia w związku z wojną i katastrofą humanitarną na terenie Ukrainy. Początkowo obowiązywało ono przez miesiąc, ale przez ten czas rząd przy-

²¹ Rozporządzenie rządu nr 180/2022 w sprawie ogłoszenia stanu zagrożenia oraz niektórych przepisów stanu zagrożenia ze względu na trwający na terytorium Ukrainy konflikt zbrojny, a także katastrofę humanitarną oraz zapobieżenia ich węgierskim następstwom, D. Héjj, *Na Węgrzech obowiązuje...*

²² <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103086,28497401,nowy-stan-zagrozenia-na-wegrzech-zastapia-koronawirusa-wojna.html> (31.05.2022).

gotował kolejne rozporządzenie, przedłużające stan zagrożenia²³. Pod koniec listopada 2022 r. premier Orbán podpisał rozporządzenie rządu przedłużające o kolejne siedem miesięcy stan zagrożenia w związku z toczącą się w Ukrainie wojną, które miało zacząć obowiązywać od 29 listopada 2022 r. Według podanego uzasadnienia specjalny porządek prawny jest potrzebny „w związku z konfliktem zbrojnym i katastrofą humanitarną na Ukrainie oraz w celu zapobieżenia i opanowania ich skutków na Węgrzech”²⁴.

Długotrwałe obowiązywanie stanu zagrożenia oraz wykorzystywanie możliwości rządzenia rozporządzeniami bez rzeczywistej kontroli ze strony węgierskiego parlamentu wpłynęło na kształt systemu politycznego na Węgrzech. Pojawiały się głosy krytyki pod adresem premiera Orbána o naruszanie zasady równowagi władz i pogłębianie dominacji partii Fidesz w węgierskim systemie politycznym. Stan zagrożenia spowodowany pandemią Covid-19 stał się politycznym narzędziem w rękach rządzących, służącym realizacji bieżących potrzeb politycznych, w tym rywalizacji z opozycją. Najpierw stan kryzysowy utrzymywany był pomimo faktu spadku liczby migrantów po kulminacji kryzysu migracyjnego w 2015 r., a stan zagrożenia z powodu koronawirusa był wielokrotnie przedłużany pomimo spadku zachorowań i zniesienia niemal wszystkich obostrzeń w czasie pandemii Covid-19, czyli zniwelowania zagrożenia i powrotu do względnie normalnego funkcjonowania państwa. W rzeczywistości nie było zatem przesłanek, aby wykorzystywać jeden z rodzajów stanów nadzwyczajnych w praktyce. Sam fakt wielokrotnych zmian rozdziału konstytucji poświęconego specjalnemu reżimowi prawnemu w okresie rządów partii Fidesz świadczył o instrumentalnym podejściu i wykorzystywaniu instytucji stanu nadzwyczajnego do celów politycznych i w oparciu o polityczną kalkulację.

Niszczenie instytucji demokratycznych, takich jak: rządy prawa, niezawisłość sędziowska, niezależne media stały się powodem zakwalifikowania Węgier do reżimu przejściowego lub hybrydowego w raporcie *Freedom House Nations in transit 2022*. Według raportu: „w 2021 r. prawicowa koalicja rządząca Fidesz i Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa (KDNP) jeszcze bar-

²³ <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114881,29085529,wegry-oglaszaja-stan-zagrozenia-wojna-dzieki-temu-orban-bedzie.html> (20.02.2023).

²⁴ <https://tvn24.pl/swiat/wegry-rzad-przedluzyl-stan-zagrozenia-z-powodu-wojny-w-ukrainie-6268031> (20.02.2023).

dziej umocniła kontrolę, jaką uzyskała nad wcześniej niezależnymi instytucjami w ciągu ostatniej dekady, zdobywając większość 2/3 parlamentarnych głosów w trzech kolejnych wyborach. Ta nieprzerwana passa autorytaryzmu umacnia miejsce Węgier wśród reżimów hybrydowych, w „szarej strefie” między demokracjami a autokracjami²⁵. W literaturze można znaleźć opinie, że Orbán wykorzystał moment pandemii, aby przejść od swojej przedpandemicznej „demokracji neoliberalnej”²⁶ czy de-demokratyzacji²⁷ do rządów autorytarnych²⁸. Wpływ pandemii Covid-19 to wzrost autokracji na Węgrzech, gdzie rząd instrumentalizuje stan nadzwyczajny w celu zwiększenia władzy wykonawczej, co w niektórych opiniach zbliżyło ten kraj jeszcze bardziej do dyktatury (Bruszt 2020). Na Węgrzech zmiana systemu politycznego polega na przejściu od wadliwej („nieoliberalnej”) demokracji do autokracji.

III. Podsumowanie

Nowa konstytucja Węgier z 2011 r. przewidywała początkowo aż sześć rodzajów specjalnego reżimu prawnego, które mogły zostać wprowadzone, gdy zaistniały określone przesłanki. W chwili obecnej po kolejnej nowelizacji konstytucji liczba rodzajów stanów nadzwyczajnych została zmniejszona do trzech: stan wojny, wyjątkowy i zagrożenia. W najnowszej historii Węgier jeszcze nigdy na taką skalę i tak często nie korzystano z tego typu instrumentów, jak w ostatnich kilku latach, kiedy rządzi partia Fidesz z Viktorem Orbánem na czele. W obliczu nowych zagrożeń takich, jak pandemia koronawirusa oraz wojna w Ukrainie, został wprowadzony jeden ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w konstytucji, czyli stan zagrożenia, zaś w obliczu kryzysu migracyjnego węgierski rząd wykorzystał stan kryzysowy normowany

²⁵ <https://freedomhouse.org/country/hungary/nations-transit/2022> (21.02.2023).

²⁶ L. Bustikova, P. Guasti, *The Illiberal Turn or Swerve in Central Europe?* „Politics and Governance” 2017, vol. 5, no. 4, s. 166–176, DOI: <https://doi.org/10.17645/pag.v5i4.1156>.

²⁷ M. Bogaards, *De-democratization in Hungary: diffusely defective democracy*, „Democratization” 2018, vol. 25, iss. 8, s. 1481–1499, <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1485015> (21.02.2023).

²⁸ L. Bruszt, *Hungary's Disease Dictator*, 16.04.2020, www.project-syndicate.org/commentary/hungary-covid19-viktor-Orbán-pandemic-dictatorship-by-laszlo-bruszt-2020-04 (21.02.2023).

ustawowo. Do najważniejszych konsekwencji obowiązywania stanu nadzwyczajnego należały ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela oraz zmiany kompetencji organów władzy, a zwłaszcza przyznanie rządowi prawa wydawania rozporządzeń bez kontroli parlamentu.

Na Węgrzech wprowadzenie stanu zagrożenia oznaczało: nadanie rządowi uprawnień nadzwyczajnych, prawo do rządzenia w drodze rozporządzeń niezależnych od parlamentu, prawo do zawieszenia ważności niektórych aktów prawnych, wzmocnienie władzy wykonawczej kosztem ustawodawczej. W ostatnich latach od zwycięstwa Fideszu w 2010 r. V. Orbán dążył do maksymalnej konsolidacji władzy, której stopniowo dokonywał zmieniając węgierskie prawo, a w czasie pandemii dodatkowo wzmocnił swoją pozycję w węgierskim systemie politycznym, stosując specjalny reżim prawny. Ten rodzaj supremacji to brak równowagi sił, a tym samym naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego. Nierównowaga uprawnień dotyczy ograniczenia roli prezydenta oraz funkcji kontroli parlamentarnej, co powoduje systemową eliminację opozycji politycznej.

Niewątpliwie okres pandemii Covid-19 na Węgrzech został wykorzystany przez władze w dużej mierze do wzmocnienia ich pozycji politycznej, a także doprowadził do zachwiania równowagi sił, podobnie jak wprowadzenie stanu zagrożenia spowodowanego wojną nie wiązało się z autentycznym zagrożeniem związanym z rozwojem sytuacji wojennej w Ukrainie, lecz stało się raczej chęcią dalszego wzmacniania pozycji premiera Orbána w węgierskim systemie politycznym. Potwierdzeniu uległa główna teza zakładająca, iż rząd Orbána wykorzystał nadzwyczajną sytuację w państwie nie tylko do celów walki z zagrożeniem, ale także do wzmacniania swojej i tak już silnej pozycji w węgierskim systemie politycznym.

Literatura

- Adamczyk A., *Modele prawny i pozaprawny uprawnień w stanach nadzwyczajnych*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6 (70), DOI 10.15804/ppk.2022.06.11.
- Bauerová H., *Migration Policy of the V4 in the Context of Migration Crisis*, „Politics in Central Europe” vol. 14, no. 2, DOI: 10.2478/pce-2018-0011.
- Bogaards M., *De-democratization in Hungary: diffusely defective democracy*, „Democratization” 2018, vol. 25, iss. 8, <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1485015>.

- Brodziński W., *System konstytucyjny Węgier*, Warszawa 2003.
- Bruszt L., *Hungary's Disease Dictator*, www.project-syndicate.org/commentary/hungary-covid19-viktor-Orbán-pandemic-dictatorship-by-laszlo-bruszt-2020-04.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Bustikova L., Guasti P., *The Illiberal Turn or Swerve in Central Europe?* „Politics and Governance” 2017, vol. 5, no. 4, DOI: <https://doi.org/10.17645/pag.v5i4.1156>.
- Buzan B., Waever O., De Wilde J., *Security. A New Framework for Analysis*, London 1998.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012.
- Ferejohn J., Pasquino P., *The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers*, „International Journal of Constitutional Law” 2004, vol. 2 (2).
- Greenhill K., *Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis*, „European Law Journal” 2016, vol. 22, no. 3.
- Héjj D., *Na Węgrzech obowiązuje stan zagrożenia wojną*, „Komentarze IEŚ” 2022, Nr 617 (129/2022), <https://ies.lublin.pl/komentarze/na-wegrzech-obowiazuje-stan-zagrozenia-wojna>.
- Héjj D., *Stan wyjątkowy jako norma*, „Res Publica Nowa”, 1 maja 2020, <https://publica.pl/teksty/hejj-stan-wyjatkowy-jako-norma-67192.html>.
- Héjj D., *Węgry [w:] Polityczne i społeczne konsekwencje pandemii COVID-19 w Europie Środkowej – próba bilansu (marzec 2020 – sierpień 2021)*, red. D. Héjj, „IEŚ Policy Papers” 2021, nr 13, https://ies.lublin.pl/wp-content/uploads/2021/10/ies_policy_papers_no_2021-013.pdf.
- Héjj D., *Węgry w stanie zagrożenia. W czasie pandemii COVID-19 rząd Viktora Orbána z nadzwyczajnymi uprawnieniami*, „Komentarze IEŚ” 2020, nr 157, https://ies.lublin.pl/wp-content/uploads/2020/08/ies-komentarze-157-60-2020_0.pdf.
- Juhász K., *Assessing Hungary's Stance on Migration and Asylum in Light of the European and Hungarian Migration Strategies*, „Politics in Central Europe” 2016, vol. 13, no. 1, DOI: 10.1515/pce-2016-0021.
- Juhász K., *Securitization of Migration in Hungary and the Case of Endless State of Crisis Due to Mass Migration*, „International Journal of Arts, Humanities & Social Science” 2020, nr 1(4), <https://ijahss.net/assets/files/1599773159.pdf>.
- Kopyś, T., *Stany wyjątkowe w węgierskim systemie prawno-konstytucyjnym*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2017, nr 11, DOI: <https://doi.org/10.37055/sbn/129887>.
- Potyrała A., *Kryzys migracyjny 2015+: między solidarnością a partykularyzmem*, Poznań 2019.
- Potyrała A., *W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 4, DOI: 10.14746/pp.2015.20.4.3.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.

Sadecki A., *Węgry domknęły granicę z Serbią*, Analizy OSW, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-16/wegry-domknely-granice-z-serbia>.