

Referendum ogólnokrajowe jako narzędzie polityki na Węgrzech*

Wprowadzenie

Podobnie jak większość państw Europy Środkowej i Wschodniej, Węgry charakteryzują się umiarkowanymi doświadczeniami w próbach implementacji procedur referendum ogólnokrajowego. Pierwsze pomysły urzeczywistnienia ideałów demokracji bezpośredniej na tych terenach pojawiły się już pod koniec XVIII wieku w projekcie niezrealizowanej ostatecznie konstytucji autorstwa Ignaca Martinovicsa, filozofa politycznego i lidera ruchu Węgierskich Jakobinów, który domagał się ustanowienia m.in. obligatoryjnego referendum konstytucyjnego¹. Pierwsze przepisy prawne, mówiące o ogólnokrajowym „plebiscycie” (ale nie „referendum”) pojawiły się wprawdzie już w 1949 roku w komunistycznej konstytucji Węgierskiej Republiki Ludowej², ale jak cała ustawa zasadnicza rozwiązania te miały charakter fasadowy i nie zostały wykorzystane w praktyce przed 1989 rokiem. W politycznej świadomości Węgrów idee demokracji bezpośredniej pojawiły się dopiero wraz z demokratycznymi przemianami na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Jednakże po początkowym społecznym entuzjazmie, towarzyszącym uzyskanej wolności politycznej i wyrażającym się chociażby w upowszechnieniu instrumentów demokracji bezpośredniej, nastąpił okres stopniowego ograniczenia procedur referendalnych w wymiarze legislacyjnym i praktycznym, jak również silnego upolitycznienia kwestii rozpatrywanych przy ich pomocy.

Celem niniejszej pracy będzie odpowiedź na pytanie o polityczny i prawny wymiar procedury referendum ogólnokrajowego na Węgrzech po przyjęciu w 2011 roku nowej Ustawy Zasadniczej³. Jak się bowiem okazuje, rozwiązania te zyskały w węgierskim prawodawstwie charakter nierównorzędny w stosunku do zasad demokracji przedstawicielskiej. W konsekwencji narzędzia demokracji bezpośredniej, takie jak referendum ogólnokrajowe, których istotą jest gwaranto-

* Artykuł jest rezultatem projektu badawczego nr 2014/15/B/HS5/01866 finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

¹ L. Komáromi, *Milestones in the History of Direct Democracy in Hungary*, „Iustum Aequum Salutare” 2013, vol. 4, s. 41–44.

² *The Constitution of the People's Republic of Hungary*, 1949, act XX, Hungary, art. 20 para. 1.

³ Szerzej na ten temat zob.: *Ustawa Zasadnicza Węgier*, wstęp W. Brodziński, Warszawa 2012.

wanie udziału obywateli w procesie sprawowania władzy politycznej, stopniowo przestają być przedmiotem społecznego zainteresowania i są wykorzystywane jedynie przez władze do badania nastrojów panujących w narodzie. W szczególności, przedmiotem naszego zainteresowania będzie referendum ogólnokrajowe w sprawie obowiązkowych kwot relokacji imigrantów w Unii Europejskiej, które zostało zorganizowane 2 października 2016 roku. Przedsięwzięcie to poczynawszy od samego pytania referendalnego, a skończywszy na towarzyszącej mu kampanii medialnej najlepiej uświadamia problemy węgierskiej demokracji bezpośredniej, traktowanej niejednokrotnie jako „plebiscyt popularności rządu”. W tym celu, w niniejszej pracy poddane zostaną analizie nie tylko uwarunkowania polityczne i prawne, które kształtowały węgierską demokrację bezpośrednią w ciągu ostatniego ćwierćwiecza, ale również dyskurs publiczny towarzyszący wspomnianemu powyżej referendum w sprawie kwot migracyjnych, piętnujący kontrowersyjność zmian legislacyjnych zaproponowanych przez rząd Viktora Orbána.

Referendum ogólnokrajowe w systemie prawnym Węgier

Jedną z właściwości węgierskiej transformacji ustrojowej, która miała kluczowe znaczenie w przypadku kształtowania się narzędzi demokracji bezpośredniej, było bardzo późne przyjęcie przez węgierskie Zgromadzenie Krajowe (*Országgyűlés*) nowej konstytucji. Pojawiła się ona dopiero 25 kwietnia 2011 roku, a zatem 22 lata po obaleniu reżimu komunistycznego. W artykule 8 części „Państwo”⁴ ustawa zasadnicza wyszczególnia dwa rodzaje referendum ogólnokrajowego: obligatoryjne oraz fakultatywne. Obydwa są zwoływane przez Zgromadzenie Krajowe, z tą różnicą, że pierwsze jest podejmowane wyłącznie z inicjatywy co najmniej 200 tysięcy obywateli i bezwzględnie musi zostać zwołane przez parlament, a drugie – z inicjatywy Prezydenta Republiki, Rządu lub 100 tysięcy obywateli, a deputowani Zgromadzenia ostatecznie sami rozstrzygają czy chcą przeprowadzić procedurę referendum, czy też nie. Przedmiotem rozstrzygnięcia w drodze procedur demokracji bezpośredniej mogą być „sprawy będące w zakresie uprawnień i obowiązków Zgromadzenia Krajowego”, z wyjątkiem następujących kwestii: „1) zmian w Ustawie Zasadniczej; 2) centralnego budżetu państwa oraz jego wykonania; rodzajów podatków państwowych, świadczeń socjalnych, opłat, ceł, a także centralnych decyzji określających podatki lokalne; 3) treści ustaw odnoszących się do wyboru deputowanych do Zgromadzenia Krajowego, przedstawicieli samorządów terytorialnych i burmistrzów, a także deputowanych do Parlamentu Europejskiego; 4) zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych; 5) obsady personalnej stanowisk oraz tworzenia struktur organizacyjnych, należących do kompetencji Zgromadzenia

⁴ Artykuły Konstytucji Węgier z 2011 roku nie posiadają numeracji ciągłej. Artykuły w dwóch pierwszych rozdziałach („Fundamenty” oraz „Wolność i odpowiedzialność”), pojawiających się po „Narodowym wyznaniu wiary”, mają odrębne numeracje. Dwa kolejne rozdziały („Państwo” a także „Szczególny reżim prawny”) mają wspólną numerację kolejnych artykułów.

Krajowego; 6) samorozwiązania się Zgromadzenia; 7) rozwiązywania rad samorządowych; 8) wprowadzenia stanu wojennego, ogłaszania stanu nadzwyczajnego i stanu wyjątkowego, a także ogłaszania i przedłużania stanu mobilizacji obronnej; 9) udziału w operacjach militarnych; 10) ogłoszenia amnestii”⁵.

Również w artykule 8 konstytucja określa, że cała procedura jest ważna, jeśli wypowiedziała się w niej ponad połowa uprawnionych do głosowania obywateli i jest wiążąca, „jeśli ponad połowa z głosujących udzieliła identycznej odpowiedzi na sformułowane w referendum pytanie”⁶. Nad poprawnym przebiegiem samych głosowań czuwa Narodowa Komisja Wyborcza (*Nemzeti Választási Bizottság*). Jej dziesięciu członków (siedmiu – regularnych i trzech – zastępczych) jest wybieranych przez Zgromadzenie Krajowe w oparciu o rekomendację Prezydenta na okres 9 lat. Ich zadaniem jest uwierzytelnianie pytań referendalnych, troska o legalny, bezstronny i uczciwy przebieg głosowań, a także publiczne ogłaszanie wyników. W wypełnianiu tych obowiązków pomocą służy jej Narodowa Organizacja Wyborcza (*Nemzeti Választási Iroda*), której zwierzchnika powołuje Prezydent. Ta ostatnia odpowiada za techniczne przygotowanie referendum, począwszy od wstępnej oceny wniosku, opracowania formularza do zbierania podpisów i ich weryfikacji w centralnym rejestrze wyborców, aż po przystosowanie lokali do głosowania i przeprowadzenie całej procedury na terytorium państwa⁷.

Szeroki zakres spraw dopuszczonych do procedowania w drodze referendum ogólnokrajowego, jak również jedno z najbardziej liberalnych praw odnoszących się do demokracji bezpośredniej w Europie Środkowej i Wschodniej⁸ sprawiły, że w ostatniej dekadzie XX wieku i pierwszych latach XXI wieku referendum było stosunkowo często stosowane w praktyce. Sytuacja ta zmieniła się jednak wraz z przyjęciem nowej konstytucji w 2011 roku. Złożyły się na to trzy okoliczności. Po pierwsze, w artykule B części „Fundamenty” nowa ustawa zasadnicza uznaje, że „Naród sprawuje władzę za pośrednictwem wybranych przez siebie przedstawicieli, a w wyjątkowych przypadkach – bezpośrednio”⁹. Już na wstępie zatem prawodawca potraktował referendum jako uzupełniającą praktykę sprawowania władzy politycznej w państwie, która nie ma statusu równego procedurze przedstawicielskiej, realizowanej przez deputowanych Zgromadzenia Krajowego. W konsekwencji to parlamentarzyści decydują o poddaniu określonych kwestii pod głosowanie w procedurze referendalnej, a ich ewentualny brak zgody kończy przedsięwzięcie, chyba że wnioskodawcy zbiorą dwukrotnie więcej podpisów pod zgłaszanym

⁵ *Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r.*, strona Sejmu RP, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html>, odczyt z dn. 06.02.2017.

⁶ Tamże.

⁷ *Law on Initiating Referendums, the European Citizens' Initiative and Referendum Procedure*, 2013, act CCXXXVIII, Hungary, art. 2–31.

⁸ K. Medve, *Direct Democracy in the Republic of Hungary*, [w:] *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, red. V. Beramendi, i in., Stockholm 2008, s. 104.

⁹ *Ustawa Zasadnicza Węgier...*

projektem i uruchomią procedurę referendum obligatoryjnego. Oznacza to dużo większy wysiłek, jaki inicjatorzy muszą włożyć w przygotowanie wniosku referendalnego w celu pozyskania dodatkowych 100 tysięcy podpisów, a także znaczące wydłużenie całej procedury w czasie.

Drugą okolicznością jest wspomniany powyżej ponad 20-letni okres funkcjonowania prawodawstwa węgierskiego po 1989 roku bez nowej ustawy zasadniczej, jedynie w oparciu o akty nowelizujące komunistyczną konstytucję z 1949 roku. W przypadku przepisów dotyczących implementacji procedury referendum ogólnokrajowego, przełożyło się to na niestabilność tego prawa¹⁰. W okresie 1989–2011 problem referendum był przedmiotem przynajmniej dwóch poprawek do konstytucji (obydwie z 1997 roku), jak również: „Ustawy o procedurze wyborczej” z 1997 roku, „Ustawy o referendum narodowym i inicjatywie ustawodawczej” z 1998 roku oraz pięciu decyzji Trybunału Konstytucyjnego (*Magyarország Alkotmánybírósága*), wydanych odpowiednio w latach: 1993, 1997, 1999, 2001, 2008¹¹. Doprowadziło to do dość powszechnego znużenia tematem referendum w węgierskim społeczeństwie. Przeprowadzone w 2004 roku badania *International Social Survey Program* pokazały, że odpowiadając na pytanie o opinię na temat zasad demokracji bezpośredniej aż 60% ankietowanych oceniło swój stosunek jako negatywny lub w ogóle nie miało na ten temat zdania, co było najgorszym wynikiem spośród 16 państw biorących udział w badaniach¹².

Ostatnia okoliczność miała charakter *stricte* polityczny i związana była z zacieklej konfrontacją partyjną w latach 2004–2009 pomiędzy sprawującą władzę lewicą z Węgierskiej Partii Socjalistycznej (*Magyar Szocialista Párt*) a opozycyjnymi konserwatystami z Fidesz – Węgierskiej Unii Obywatelskiej (Fidesz – *Magyar Polgári Szövetség*). Zastosowana w tym okresie dwukrotnie procedura referendum ogólnokrajowego została wciągnięta w rywalizację polityczną z rządem, skoncentrowaną odpowiednio: w 2004 roku na reformie systemu publicznej opieki zdrowotnej oraz problemie obywatelstwa Węgrów mieszkających poza granicami kraju; a w 2008 roku na problemie zniesienia składek w służbie zdrowia i szkolnictwie wyższym. Również w przypadku innych podejmowanych w tym okresie inicjatyw, które nie zakończyły się głosowaniem, dobór proponowanych pytań referendalnych wskazywał jednoznacznie na polityczny i antyrządowy charakter tych przedsięwzięć. Sukces referendum z 2008 roku bardzo wyraźnie wpłynął na zwycięstwo

¹⁰ Więcej na temat zachodzących w tym okresie na Węgrzech zmian legislacyjnych zob. m.in. E. Kuźlewska, *How Far Can Citizens Influence the Decision-Making Process? Analysis of the Effectiveness of Referenda in the Czech Republic, Slovakia and Hungary in 1989–2015*, „Baltic Journal of European Studies” 2015, vol. 5 (2), s. 171–196, a także A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.

¹¹ L. Komáromi, dz. cyt., s. 47–53.

¹² C. Toplak, „Better” Rather Than „More” Democracy? Citizens’ Perceptions of Direct vs. Representative Democracy in a Comparative Perspective, „Journal of Comparative Politics” 2013, vol. 6, nr 1, s. 36.

Fideszu w późniejszych wyborach, a liderowi ugrupowania – Viktorowi Orbánowi zagwarantował tekę premiera. W kolejnych latach to właśnie rząd Orbána zdecydował się wprowadzić ograniczenia w stosowaniu procedury referendum ogólnokrajowego, które ostatecznie zostały przyjęte konstytucją z 2011 roku. Symbolicznym wyznacznikiem tych zmian stała się praktyka wykorzystania referendum ogólnokrajowego w procedurze stanowienia prawa. W latach 1989–2010 procedurę tę zastosowano sześciokrotnie, zadając w jej ramach społeczeństwu 12 pytań. Po przyjęciu w 2011 roku nowej konstytucji procedurę tę zastosowano dopiero po raz pierwszy w przypadku referendum w sprawie obowiązkowych kwot relokacji imigrantów w Unii Europejskiej w 2016 roku¹³.

Tabela 1. Referenda ogólnokrajowe na Węgrzech

Data referendum	Przedmiot referendum	Liczba głosujących	Procent głosujących	Wynik głosowania
26.11.1989	Referendum w sprawie statusu Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej i Milicji Robotniczej	4 526 602	58,04%	Referendum wiążące Pytanie 1: Za 50,07% Przeciw 49,93% Pytanie 2: Za 95,15% Przeciw 4,85% Pytanie 3: Za 95,37% Przeciw 4,63% Pytanie 4: Za 94,94% Przeciw 5,06%
29.07.1990	Referendum w sprawie bezpośrednich wyborów Prezydenta Węgier	1 087 968	13,91%	Referendum niewiążące Pytanie 1: Za 85,90% Przeciw 14,10%
16.11.1997	Referendum w sprawie członkostwa Węgier w NATO	3 964 075	49,19%	Referendum wiążące Pytanie 1: Za 85,33% Przeciw 14,67%
12.04.2003	Referendum w sprawie członkostwa Węgier w Unii Europejskiej	3 666 715	45,62%	Referendum wiążące Pytanie 1: Za 83,76% Przeciw 16,24%
05.12.2004	Referendum w sprawie publicznej służby zdrowia oraz podwójnego obywatelstwa Węgrów	3 010 972	37,41%	Referendum niewiążące Pytanie 1: Za 65,01% Przeciw 34,99% Pytanie 2: Za 51,57% Przeciw 48,43%

¹³ Nemzeti Választási Iroda, <http://valasztas.hu/>, odczyt z dn. 06.02.2017.

Data referendum	Przedmiot referendum	Liczba głosujących	Procent głosujących	Wynik głosowania
09.03.2008	Referendum w sprawie zniesienia składek w służbie zdrowia i szkolnictwie wyższym	4 059 185	50,51%	Referendum wiążące Pytanie 1: Za 84,08% Przeciw 15,92% Pytanie 2: Za 82,42% Przeciw 17,58% Pytanie 3: Za 82,22% Przeciw 17,78%
02.10.2016	Referendum w sprawie kwot imigracyjnych	3 418 387	41,32%	Referendum niewiążące Pytanie 1: Za 1,64% Przeciw 98,36%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Nemzeti Választási Iroda, <http://valasztas.hu/>, odczyt z dn. 06.02.2017.

Kosztowny plebiscyt

Przyczyn ostatniego referendum na Węgrzech należy doszukiwać się w trwającym od 2014 roku w Europie kryzysie imigracyjnym, a w szczególności w decyzji Unii Europejskiej z 22 września 2015 roku o przyjęciu przez państwa członkowskie obowiązkowego systemu kwotowego, w oparciu o który miało zostać rozlokowanych na terytorium wszystkich państw członkowskich około 120 tysięcy uchodźców. Już od początku 2015 roku węgierska policja i służby graniczne odnotowały na terenie kraju wzmożony ruch nielegalnych imigrantów. Skłoniło to rząd Viktora Orbána do zamknięcia 175–kilometrowego odcinka granicy z Serbią, na którym pojawił się tymczasowy płot. Nakaz przyjęcia przez Węgry około 1300 imigrantów przy jednoczesnym przemilczeniu sprawy ponad 50 tysięcy uchodźców już znajdujących się na terenie kraju zaostriżył jedynie i tak zdecydowaną retorykę władz w Budapeszcie, które jednoznacznie przeciwstawiły się propozycjom forsowanym przez Jean-Claude’a Junckera, przewodniczącego Komisji Europejskiej i Angelę Merkel, kanclerz Niemiec. W konsekwencji premier Viktor Orbán ogłosił dnia 24 lutego 2016 roku, że rząd przeprowadzi referendum ogólnokrajowe, w którym obywatele będą mogli wypowiedzieć się na temat akceptacji bądź odrzucenia propozycji Komisji Europejskiej¹⁴. W maju 2016 roku oficjalną zgodę w sprawie procedury referendalnej wydał Sąd Najwyższy i węgierskie Zgromadzenie Krajowe.

Niezależnie od publicznych deklaracji przedstawicieli rządu, że referendum ma jedynie na celu zapewnienie obywatelom prawa do wyrażenia swojej opinii w tak istotnej sprawie, komentatorzy polityczni nie kryli swych wątpliwości co do za-

¹⁴ I. Traynor, *Hungary to hold referendum on EU's refugee quotas*, „The Guardian” z 24.02.2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/24/hungary-viktor-orban-will-call-referendum-on-eu-refugee-quotas>, odczyt z dn. 27.01.2017.

sadności całej procedury. Stanowisko takie prezentowali chociażby: profesor prawa Zoltán Szente, członek Węgierskiej Akademii Nauk czy przedstawiciele Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Konstytucyjnego (IACL/AIDC)¹⁵. Zastrzeżenia te zaczynały się już na poziomie legislacyjnym, gdyż część prawników zakwestionowała zgodność podejmowanego problemu z węgierską konstytucją. W artykule 8 ustawa zasadnicza stanowi bowiem, że „przedmiotem referendum ogólnokrajowego może być sprawa będąca w zakresie obowiązków i uprawnień Zgromadzenia [Krajowego]”. Zobowiązanie rządu do reprezentowania określonego stanowiska na poziomie unijnym, w tym w sprawie kwot migracyjnych, nie należy jednak do uprawnień węgierskiego parlamentu. W związku z tym, że kształtowanie polityki unijnej państwa jest wyłączną kompetencją rządu, sprawa ta nie może być przedmiotem procedury referendalnej, a opinia społeczeństwa w tej kwestii nie powinna mieć żadnego znaczenia prawnego. Co więcej, w tym samym artykule ustawa zasadnicza wyklucza możliwość przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego „w kwestii zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych”. Zatem pomysł Komisji Europejskiej determinowany członkostwem Węgier w strukturach UE nie powinien stać się na mocy konstytucji z 2011 roku przedmiotem głosowania. Część prawników i komentatorów politycznych w Budapeszcie, jak wspomniany powyżej Z. Szente, podkreślało ponadto, że pytanie referendalne wprowadzało opinię publiczną w błąd, jakoby akceptacja decyzji podjętej na poziomie Komisji Europejskiej miała być uzależniona od zgody węgierskiego parlamentu¹⁶.

Jak podkreślają analitycy Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, węgierscy decydenci wydawali się w pełni zdawać sobie sprawę z mankamentów prawnych całej procedury referendalnej. W publicznych wypowiedziach niejednokrotnie precyzowali oni, że celem referendum nie jest podważanie decyzji Rady UE o solidarnym przyjęciu imigrantów i zapewnieniu im niezbędnej pomocy, ale projektów Komisji Europejskiej ustanawiających mechanizmy podziału wzrastającej wciąż liczby uchodźców. Jednakże fakt, że propozycje te nie miały jeszcze w owym czasie charakteru obligatoryjnego dla państw członkowskich i pozostawały jedynie w sferze planów, z których zresztą Komisja w późniejszym czasie się wycofała, a także całkowity brak skutków prawnych głosowania referendalnego dla węgierskiego rządu skłaniają do wniosku, że całe przedsięwzięcie miało od początku jedynie znaczenie polityczne, skoncentrowane na „zdyskontowaniu antyimigranckich nastrojów węgierskiego społeczeństwa” oraz „podtrzymaniu silnej pozycji rządzącej partii Fidesz”¹⁷.

Potwierdza to również fakt, że stosunek do referendum całej węgierskiej sceny

¹⁵ Z. Szente, *Analysis: The Controversial Anti-Migrant Referendum in Hungary is Invalid*, <https://iacl-aidc-blog.org/2016/10/18/the-controversial-anti-migrant-referendum-in-hungary-is-invalid/>, odczyt z dn. 30.03.2017.

¹⁶ V. Józwiak, *Węgierskie referendum w sprawie obowiązkowego przyjmowania imigrantów*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2016, nr 66 (1416), s. 1-2.

¹⁷ Tamże.

politycznej spolaryzował się również według partyjnych i ideologicznych podziałów. Na pytanie brzmiące: „Czy jest pan/pani za tym, by Unia Europejska miała możliwość zobligowania Węgier, bez zgody parlamentu do obowiązkowego przesiedlenia do kraju osób niebędących obywatelami węgierskimi?” rządzące ugrupowania: Fidesz – Węgierska Unia Obywatelska i Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa (*Kereszténydemokrata Néppárt*) nawoływały do odpowiedzi przeczącej, podsycając niechęć zarówno do samych uchodźców, jak i do rozwiązań „narzuczanych” przez administrację unijną z Brukseli, a godzących w interes narodowy. W tej kwestii rząd Orbána znalazł wsparcie w środowiskach nacjonalistycznych związanych z Ruchem na rzecz Lepszych Węgier (*Jobbik Magyarorszáért Mozgalom*) oraz Węgierską Partią Sprawiedliwości i Życia (*Magyar Igazság és Élet Pártja*), a także nieoczekiwanie w komunistach z Węgierskiej Partii Pracujących (*Magyar Munkáspárt*).

Środowiska liberalne i socjaldemokratyczne natomiast nawoływały do wycofania się władz z pomysłu zorganizowania referendum, krytykując rząd za brak „europejskiej solidarności” i „niehumanitarną postawę”. Wieszczyli również, że antyeuropejska kampania Orbána może doprowadzić do „wystąpienia Węgier z Unii”. Głosy takie dało się słyszeć ze strony m.in. Węgierskiej Partii Socjalistycznej, Razem – Partii na rzecz Nowej Ery (*Együtt-A Korszakváltók Pártja*), oraz Koalicji Demokratycznej (*Demokratikus Koalíció*). Lider tej ostatniej, László Varju, w Zgromadzeniu Krajowym wyraził to stanowisko bardzo dosadnie określając wypowiedzi Orbána „rozsiewaniem fałszywego postrachu” i zapewniając, że państwo pozostanie w UE jedynie w wyniku bojkotu październikowego referendum. W podobnym duchu wypowiadał się także Istvan Szent-Ivanyi, rzecznik Węgierskiej Partii Liberalnej (*Magyar Liberális Párt*), jedyne ugrupowanie opozycyjnego, które ostatecznie zdecydowało się zaangażować w kampanię referendalną, namawiając obywateli wbrew stanowisku rządu do odpowiedzi twierdzącej na powyższe pytanie referendalne¹⁸.

Toczona przez większą część roku 2016 kampania referendalna przebiegała w niezwykle napiętej atmosferze, którą dodatkowo podsyciała antyimigrancka retoryka. Strona rządowa zaangażowała potężne nakłady finansowe i osobowe w celu przekonania Węgrów, że udział w głosowaniu i odpowiedź na „nie” jest ich narodowym obowiązkiem. W tym celu zainicjowała imponującą „kampanię informacyjną”, w ramach której opinia publiczna została zalana plakatami, billboardami i ogłoszeniami prasowymi, w których rząd uświadamiał obywatelom m.in.: „Czy wiedziałeś, że ataki terrorystyczne w Paryżu zostały przeprowadzone przez

¹⁸ *Positions, oppositions and point of views of Hungarian parties about quota referendum, voting and ruling Fidesz party*, „Hungary Today” z 13.09.2016, <http://hungarytoday.hu/news/positions-oppositions-point-views-hungarian-parties-quota-referendum-voting-ruling-fidesz-party-30860>, odczyt z dn. 27.01.2017, a także *Władze Węgier nie chcą wycofać się z referendum w sprawie kwot uchodźców*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 27.06.2016, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/524819,wladze-wegier-nie-chca-wycofac-sie-z-referendum-w-sprawie-kwot-uchodzcow.html>, odczyt z dn. 27.01.2017.

imigrantów?”; „Czy wiedziałeś, że od rozpoczęcia kryzysu imigracyjnego wzrosło w Europie zjawisko napastowania kobiet?”; „Czy wiedziałeś, że w 2015 roku do Europy przybyło 1,5 miliona nielegalnych imigrantów?”; „Czy wiedziałeś, że od rozpoczęcia kryzysu imigracyjnego w Europie w rezultacie zamachów terrorystycznych zginęło więcej niż 300 osób?”¹⁹. Kampania objęła również wydaną w ponad 4 milionach egzemplarzy broszurę informacyjną, która na osiemnastu kolorowych stronach prezentowała jednostronne opinie na temat europejskiego kryzysu migracyjnego, a także fakty i dane liczbowe, których autentyczność była wielokrotnie kwestionowana przez komentatorów politycznych w kraju i za granicą. Broszura jednoznacznie przedstawiała uchodźców jako niebezpiecznych dla mieszkańców Europy, łącząc ich ze wzrostem zagrożenia terrorystycznego. Między innymi z tych powodów została uznana przez przedstawicieli *Human Rights Watch* za ksenofobiczną, a John Dalhuisen, dyrektor *Amnesty International* zauważył, że „Premier Orbán zastąpił rządy prawa rządami strachu”²⁰.

Według oficjalnych danych kampania rządowa kosztowała około 16 milionów euro, ale niektóre węgierskie media donosiły, że mogła być nawet dwukrotnie droższa, gdyż należałoby w niej uwzględnić nagłaśniane medialnie działania przygraniczne, obejmujące budowę wzmocnionego ogrodzenia na granicy z Serbią, czy angaż trzech tysięcy „łowców”, którzy mieli wspierać policję i inne służby porządkowe w wyłapywaniu uchodźców, próbujących nielegalnie dostać się na teren Węgier²¹. Wydatki te zostały podobnie jak całe przedsięwzięcie jednoznacznie skrytykowane przez socjaldemokratyczne i liberalne partie opozycyjne, kwestionujące sens wydania kwoty ponad 12 tysięcy euro z budżetu na kampanię przeciwko każdemu z 1300 imigrantów, których państwo miało przyjąć. Ich zarzuty oscylowały wciąż wokół oskarżeń o upolityczniony charakter całego przedsięwzięcia i działalność partyjną prowadzoną za pieniądze publiczne.

Opozycji politycznej nie udało się jednak skoordynować wspólnych działań, które byłyby odpowiedzią na zmasowaną i wszechobecną kampanię referendalną partii Fidesz i jej koalicjantów. Ugrupowania bojkotujące głosowanie z 2 października ograniczały się do publicznego potępienia całego przedsięwzięcia za jego nie-

¹⁹ N. Thorpe, *Hungary poster campaign pokes fun at migrant referendum*, „BBC News” z 10.09.2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-37310819>, odczyt z dn. 02.02.2017, a także L. Gall, *Pig-head propaganda: Hungary's war on refugees*, „EUobserver” z dnia 26.01.2017, <https://euobserver.com/opinion/134762>, odczyt z dn. 02.02.2017.

²⁰ J Dalhuisen, *Hungary: Appalling treatment of asylum-seekers a deliberate populist ploy*, Amnesty International, <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/09/hungary-appalling-treatment-of-asylum-seekers-a-deliberate-populist-ploy/>, odczyt z dn. 02.02.2017; a także L. Gall, *Hungary's Xenophobic Anti-Migrant Campaign*, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/news/2016/09/13/hungarys-xenophobic-anti-migrant-campaign>, odczyt z dn. 02.02.2017.

²¹ Tamże; a także R. P. Daniel, *10 milliárdnál is többet költ a menekültellenes kampányra a kormány, és szinte minden fillér baráti zsebbe megy*, „444.hu” z 22.09.2016, <https://444.hu/2016/09/22/10-milliardnal-is-tobbet-kolt-a-menekultellenes-kampanyra-a-kormany-es-szinte-minden-filler-a-barati-zsebbe-megy>, odczyt z dn. 02.02.2017.

konstytucyjny, nieeuropejski i niehumanitarny charakter, a kampania Węgierskiej Partii Liberalnej prowadzona na dużo mniejszą skalę była praktycznie niezauważalna. W tej sytuacji jedyną konstruktywną reakcją przeciwników rządu był humor i próba ośmieszenia zarówno samego referendum, jak i poprzedzającej je kampanii „informacyjnej”. Jednym z ciekawszych przedsięwzięć była inicjatywa satyrycznego ugrupowania politycznego „Węgierskiej Partii Dwuogonowego Psa” (*Magyar Két-farkú Kutya Párt*), która sparodiowała działania rządu zalewając Węgry plakatami, reklamami prasowymi i billboardami zawiadamiającymi społeczeństwo o tak oczywistych bądź absurdalnych sprawach: „Czy wiedzieliście, że w Syrii trwa obecnie wojna?”; „Czy wiedzieliście, że sprawcami większości przestępstw korupcyjnych są politycy?”; „Czy wiedzieliście, że milion Węgrów chce wyemigrować do Europy?”; „Czy wiedzieliście, że statystyczny Węgier w swoim życiu prędzej spotka UFO niż uchodźcę?”²².

Wszystkie sondaże przeprowadzone przed głosowaniem przekonywały, że „kampania informacyjna” rządu Victora Orbána przynosiła wymierne korzyści i przytłaczająca część społeczeństwa zamierzała poprzeć odrzucenie proponowanego przez Komisję Europejską obowiązkowego systemu kwotowego. Dla przykładu, badania opinii publicznej przeprowadzone przez *Publicus Research* trzykrotnie: w połowie sierpnia 2016, w połowie września 2016 i na tydzień przed głosowaniem pokazały, że negatywnie w referendum ogólnokrajowym planuje odpowiedzieć odpowiednio 67%, 61% i 64%²³ węgierskich obywateli. Dlatego też, ostateczne wyniki głosowania z 2 października zaskoczyły wszystkie strony konfliktu politycznego. Aż 98,36% z ponad 3,4 miliona Węgrów, którzy poszli w tym dniu do urn wyborczych opowiedziało się przeciwko unijnym propozycjom, dając tym samym wyraz poparcia dla działań rządu w kwestii rozwiązania kryzysu imigranckiego. Wsparcie to było dla władz w dużej mierze symboliczne, ponieważ w momencie głosowania unijna propozycja systemu kwotowego była już nieaktualna, a referendum ogólnokrajowe miało jedynie znaczenie prestiżowe dla partii Fidesz, pełniąc funkcję probierzy poparcia społecznego dla premiera Victora Orbána i jego ministrów. Jednakże, na wynik ten cieniem położyła się frekwencja w lokalach wyborczych wynosząca jedynie 41,32% wszystkich obywateli, decydująca o niewiążącym charakterze całego głosowania²⁴.

Obóz rządowy nie zrażając się danymi dotyczącymi frekwencji już w chwilę po otrzymaniu pierwszych wyników ogłosił „wybitny sukces” całego przedsięwzięcia, podkreślając niemal pełną jednogłośnieść społeczeństwa. Jak mantra powtarzana

²² N. Thorpe, dz. cyt.

²³ *Kvótanépszavazás: a többség szerint felesleges*, z 24.09.2016; *Kvótanépszavazás: csökkenő részvételi szándék – pártok támogatottsága: növekvő aktivitás*, z 01.10.2016; *Kvótanépszavazás: növekvő idegenellenesség, változatlan részvételi szándék*, z 03.09.2016, Publicus Research, <http://www.publicus.hu/>, odczyt z dn. 03.02.2017.

²⁴ *Preliminary results of the election. National referendum October 2, 2016*, Nemzeti Választási Iroda, <http://www.nvi.hu/>, odczyt z dn. 03.02.2017.

była przez przedstawicieli partii Fidesz opinia, że choć przywódcy UE na nieformalnym szczycie Rady Europejskiej w Bratysławie wycofali się z pomysłu obowiązkowych kwot migracyjnych, to plebiscytarny charakter referendum potwierdził masowe wsparcie Węgrów dla polityki wewnętrznej rządu. W swoim przemówieniu również premier Orbán starał się bagatelizować niską frekwencję głosowania stwierdzając, że „wprawdzie wiążące referendum jest zawsze lepsze niż niewiążące”, ale skrajnie wysoki poziom głosów oddanych na „nie” daje mu silny mandat, aby udać się do Brukseli i „zapewnić ją, że Węgrów nie można zmusić do życia z ludźmi, których nie chcą”. Wyrażał również nadzieję, że ten sukces zainspiruje inne europejskie narody do zdecydowanych działań na rzecz rozwiązania kryzysu imigracyjnego. Wtórował mu w tym Gergely Gulyás, jeden z szefów partii Fidesz: „To jest imponujące zwycięstwo dla wszystkich tych, którzy wierzą, że fundamentami silnej Unii Europejskiej mogą być jedynie silne państwa narodowe”²⁵.

Wydaje się, że stanowisko obozu władzy podyktowane było w znacznej mierze PR-owską strategią minimalizowania szkód i pragnieniem zachowania twarzy. W końcu, procedura referendalna nie zrealizowała głównego celu, jaki przed nią był stawiany – nie dała wiążącego wsparcia (niezależnie od tego czy ocenianego jako konstytucyjne czy niekonstytucyjne) dla polityki rządu premiera Orbána w sprawie przyjmowania uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Co więcej, ujawniła nieefektywność wielomilionowej kampanii informacyjnej, której nachalność była wskazywana jako jedna z przyczyn zmęczenia węgierskiej opinii publicznej kwestią imigrantów i w konsekwencji braku zainteresowania społecznego udziałem w głosowaniu. Opinie taką wyrażały pod koniec 2016 roku niemal wszystkie partie opozycyjne, które pomiędzy słowami krytyki wobec rządu również nie omieszczały ogłosić swojego sukcesu politycznego, wskazując na popularność postulowanego od miesięcy bojkotu całego przedsięwzięcia. Do entuzjastycznie przyjmujących wyniki referendum liderów opozycji węgierskiej, takich jak były premier Ferenc Gyurcsány czy Gyula Molnár, dołączyli również nieoczekiwanie popierający inicjatywę rządu nacjonałiści z Ruchu na rzecz Lepszych Węgień, którzy ustami swojego rzecznika, Adama Mirkóczki, stwierdzili, że premier Orbán „nierozważnie wciągnął kraj w ryzykowne przedsięwzięcie, i przegrał”²⁶.

Podsumowanie

Czym zatem było referendum w sprawie kwot migracyjnych z 2016 roku? Przykładem powrotu do łask władz w Budapeszcie procedur demokracji bezpośredniej, mających na celu większe zaangażowanie obywateli w sprawy państwowe, czy też

²⁵ P. Kingsley, *Hungary's refugee referendum not valid after voters stay away*, „The Guardian” z 02.10.2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/02/hungarian-vote-on-refugees-will-not-take-place-suggest-first-poll-results>, odczyt z dn. 03.02.2017.

²⁶ *Jobbik: Orbán egyet tehet, mondjon le!*, „index.hu” z 02.10.2016, http://index.hu/belfold/2016/10/02/jobik_orban_mondjon_le/, odczyt z dn. 10.02.2017.

sondażem popularności rządu, przeprowadzonym za publiczne pieniądze w kontekście zbliżających się wielkimi krokami wyborów parlamentarnych w 2018 roku? Wydaje się jednak, że tym drugim. Wątpliwości konstytucjonalistów w sprawie samej możliwości procedowania problemu obowiązkowych kwot migracyjnych w drodze powszechnego głosowania, jak również bezprzedmiotowość całej procedury po spotkaniu przywódców Unii w Bratysławie dość jednoznacznie świadczą o roli referendum ogólnokrajowego, jako narzędzia kreowania polityki wewnętrznej Węgier. Szczególnie w połączeniu z towarzyszącą temu przedsięwzięciu wielomilionową kampanią „informacyjną”. W tym sensie referendum z 2 października 2016 roku bardzo dobrze wpisało się w rozpoczętą przez Orbána w 2010 roku tradycję „konsultacji narodowych”, które zgodnie z deklaracjami władzy miały przy pomocy rozsyłanych do wszystkich obywateli kwestionariuszy ankietowych mobilizować społeczeństwo do postaw obywatelskich jako inna forma demokracji bezpośredniej. W praktyce budziły one zastrzeżenia jako prorządowa manipulacja polityczna organizowana za pieniądze podatników, ponieważ dobór tematów poddawanych procedowaniu, jak i cały proces opracowywania wyników był uzależniony od rządu. Ostatnie takie konsultacje przeprowadzone w 2015 roku dotyczyły właśnie imigracji i jej związków z terroryzmem²⁷, sygnalizując niejako kierunek zmian, które nastąpią w retoryce rządowej w następnych miesiącach.

Słowa kluczowe:

demokracja bezpośrednia,
referendum na Węgrzech,
kryzys migracyjny w Europie.

Keywords:

direct democracy,
referendum in Hungary,
European migrant crisis.

National referendum as a policy tool in Hungary

The aim of this study is to attempt to answer questions about the state and perspectives of a national referendum in Hungary in the twenty-first century. Under the constitution of 2011 the principles of direct democracy have gained an unsymmetrical character in the Hungarian legislation in relation to the principles of representative democracy. In particular, the subject of our interest is the so-called migrant quota referendum held on 2nd October 2016. The whole procedure, starting with the referendum question and ending with the accompanying media campaign, indicates the crucial problem of the Hungarian direct democracy treated often as a „plebiscite verifying the popularity of the government”.

²⁷ Z. T. Pallinger, *The Uses of Direct Democracy in Hungary*, Wystąpienie zaprezentowane na „ECPR 2016 General Conference Section 16, Panel P097: Direct Democracy and Online Political Participation”, archiwum autora.