

Bartłomiej Nowotarski, konstytucjonalista, politolog, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu. W latach 1990-94 uczestniczył w pracach nad Małą Konstytucją oraz obowiązującą ordynacją wyborczą do Sejmu i Senatu. Najnowsza książka: *"Jak budować, a jak burzyć demokracje"* (ukaze się nakładem Wyd. Sejmowego).

WĘGIERSKI AUTOPUCZ?

Najogólniej rzecz ujmując, autopucz to agresja przedstawicieli jakiegoś organu państwa (z reguły wykonawczego) skierowana przeciw innym organom, której skutkiem bywa zmiana konstytucyjnej relacji sił na korzyść tego pierwszego. A co łączy, przykładowo, autopucze prezydentów: Fujimoriego w Peru, Serano w Gwatemalii (1992), Jelcyna w Rosji (1993) z zachowaniami rządzącego, między rokiem 1994 a 1998, na Słowacji Mečiara oraz obecnego węgierskiego premiera Orbana? Jak się okazuje wiele.

Memento Huntingtona

We wszystkich tych przypadkach władza wykonawcza (prezydenci lub rządy) atakowała – stanowiący podstawę demokratycznych rządów prawa – mechanizm odpowiedzialności i równoważenia się władz. Po co to robili? Aby osłabiając lub podporządkowując sobie ów mechanizm posiadać większy dostęp do różnych zasobów państwowych (urzędów, stanowisk politycznych czy gospodarczych) niezbędnych dla klientelistycznej gry z oponentami czy elektoratem w celu utrzymania się przy władzy lub, po prostu, reelekcji. We wszystkich tych przypadkach konsekwencją były właśnie zmiany konstytucji lub ustrojowych ustaw naruszające dotychczasową równowagę władz wyraźnie na korzyść władzy wykonawczej. Różnica natomiast pozostaje jedna. Fujimori, Serano, Jelcyn zawieszali czasowo funkcjonowanie parlamentów czy sądów konstytucyjnych, ponieważ nie mieli wystarczającego poparcia w swoich parlamentach. Tymczasem Mečiar i Orban takie większości posiadali. Coraz częściej, niestety, sprawdza się przestroga skierowana do młodych demokracji – nieżyjącego już guru politologii - Samuela Huntingtona: „zobaczycie, największe zagrożenie może przyjść ze strony tych, których wybierzecie demokratycznie do władzy”.

Jak choroba brudnych rąk

Widać zatem, że kwestia dotyka niezwykle poważnego problemu. Pod koniec lat 80., gdy symptomy tej choroby odkryto na terenie Ameryki Łacińskiej, uważano, że dotyka ona tylko systemy prezydenckie jako takie. Dziś już wiemy, że parlamentarne też. Wirus na szczęście został zdiagnozowany. To – jakbyśmy powiedzieli, w świecie panoszącej się do niedawna bakterii *E. coli* – choroba „brudnych rąk” i łatwa do uniknięcia, o ile politycy wykazują minimum kultury i poszanowania dla demokratycznych rządów prawa, w ramach których świat demokratyczny ustalił reguły gry. Łamać je, to tak, jakby ktoś wychodząc na piłkarskie boisko nagle zaczął grać w rugby. Niektórzy jednak, jak się okazuje, tak grają.

We wszystkich zaistniałych przypadkach zjawisko to okazało się bardzo niebezpieczne, ponieważ eliminowało w znacznym stopniu odpowiedzialność rządzących za sprawowane rządy. Redukowało poważnie dostęp opinii publicznej do informacji (np. gdy osłabiano lub podporządkowywano sobie media), możliwości skutecznego interpelowania czy wreszcie uchylania złych decyzji oraz karania za nadużycia władzy. Aby stan taki osiągnąć rządzący atakują mechanizmy równoważenia i odpowiedzialności władz z reguły w trzech kierunkach. Po pierwsze, starają się obezwładnić system organów państwa mogących opóźniać lub wetować ich projekty (izby parlamentu, głowę państwa, sądownictwo konstytucyjne, rzeczników praw obywatelskich itd.). Na niekorzyść Węgier zawsze przemawiało to, że system ten, od 1989 roku, był słabo rozwinięty. Nie istniała wyższa izba parlamentu, a prezydent prezeń wybierany nie miał silnego społecznego mandatu (jak np. w Polsce). Po ostatnich wyborach parlamentarnych nominacja do tych organów spoczywa w rękach większości rządzącej, co nie wpływa pozytywnie na ich niezależność. I Fidesz z tego skwapliwie korzysta. Jakby tego było mało, większość rządząca uwolniła się od odpowiedzialności za ewentualne naruszanie konstytucji w obszarze finansów publicznych. Pozbawiono bowiem Trybunał Konstytucyjny prawa unieważniania odnośnych ustaw za niezgodność z konstytucją, ponieważ uprzednio wprowadzono do ustawy zasadniczej kuriozalny przepis umożliwiający reaktywne nakładanie podatków. Po drugie, rządzący zwykli atakować mechanizm delegacji władzy biegnący od rządzącej większości po urzędników administracji publicznej. Oznacza to niszczenie służby cywilnej i ręczne sterowanie pozostałymi. Od 1996 roku, na Słowacji, tylko członkowie partii rządzącej (HZDS) lub ci, którzy zdążyli złożyć deklaracje przystąpienia do niej mogli pracować dalej w administracji. Na Węgrzech, prócz czystek w administracji odebrano również parlamentarzystom prawo interpelowania prokuratora generalnego. Po trzecie wreszcie,

atakom rządzących podlega wszystko, co gwarantuje rywalizacyjność powszechnych wyborów, czyniąc z nich dominującą siłę na wiele lat. Od następnych wyborów uderzą w rozczłonkowaną węgierską opozycję: wybory do, zmniejszonego o 48 procent (z 386 do 200 deputowanych), parlamentu oraz znaczące utrudnienia we wnoszeniu spraw do Trybunału Konstytucyjnego. O próbie ograniczenia roli i pluralizmu mediów pisano już tak wiele, że pozwolę sobie kwestii tej nie poruszać.

Bywa tak, że rządzący ograniczają się do prób obezwładniania jednego, lub góra dwóch, mechanizmów odpowiedzialności i równoważenia się władz. Te bowiem, w obszarze organów państwowych czy podległej biurokracji, uchodzą często płazem. Dlatego, że obywatele uważają, iż do realizacji demokracji wystarczą uczciwe wybory, a to co robią rządzący pomiędzy wyborami, czynią na własny rachunek. Nic bardziej mylnego. Osłabiając dwa pozostałe mechanizmy robią to kosztem obywateli, ograniczając swoją odpowiedzialność za rządzenie.

Bezprawie w majestacie prawa

Pozostaje jeszcze jeden bardzo istotna kwestia. Na pierwszy rzut oka ulegamy iluzji, że wszystko dzieje się w majestacie prawa. Rząd Mečiara w ciągu pierwszego, za to aż 36. godzinnego, posiedzenia parlamentu właśnie ustawami dokonał większości czystek w mediach publicznych i aparacie państwowym. Nie miał jednak wystarczającej większości do zmiany konstytucji. Victor Orban ją miał. Dlatego zapewne, jeden z dotychczas najsilniejszych trybunałów konstytucyjnych w Europie, nie kwestionował zmian w konstytucji (w tym zapisu o możliwości retroaktywnego podatku) lecz tylko akty do nich wykonawcze. A wydaje się, że publicznie powinien dać w deklaracji jasny sygnał społeczeństwu węgierskiemu. Bowiem władza sądownicza (między innymi) w demokracji stoi na straży demokracji konstytucyjnej oraz rządów prawa, które to pojęcia mówią więcej niż nam się na pierwszy rzut oka wydaje. Zmiany w konstytucji lub innym ustawodawstwie w demokracji nie są prawem, jeśli przestają chronić, a tym bardziej jeśli nastają na prawa i wolności człowieka lub mechanizmy równoważenia i odpowiedzialności władz. I żadna większość – mimo, że ustawowo dopuszczalna – nie może tego zmienić, nie łamiąc jednocześnie podstaw demokracji. Muszą o tym pamiętać wszyscy ci, którzy – w naszym imieniu – wybierają się do władzy.