

Dominik Héjj

Węgry: rząd znosi obostrzenia, stan nadzwyczajny obowiązuje nadal

Odsetek Węgrów zaszczepionych dwiema dawkami przeciwko wirusowi SARS-CoV-2 przekroczył poziom 53% całej populacji. Rząd zniósł kolejne obostrzenia, a 15 lipca 2021 r. w trakcie konferencji prasowej szef kancelarii premiera Viktora Orbána zapewnił, że Węgry są dzisiaj najbezpieczniejszym państwem w Europie. Pomimo tego wciąż nie zniesiono obowiązywania stanu nadzwyczajnego. Co więcej, premier Orbán w najbliższym czasie nie planuje jego odwołania.

Zawiłości prawne – chronologia. Od 11 marca do 17 czerwca 2020 r., w czasie pierwszej fali pandemii wirusa SARS-CoV-2, obowiązywał na Węgrzech stan zagrożenia spowodowany epidemią COVID-19. Do jego wprowadzenia upoważniała premiera Węgier ustawa zasadnicza. W czasie stanu zagrożenia, ujętego w części konstytucji zatytułowanej „Szczególny reżim prawny”, Zgromadzenie Krajowe na okres 15 dni może udzielić rządowi pełnomocnictwa do zawieszenia stosowania niektórych ustaw, a także do wydawania rozporządzeń (na Węgrzech nie ma dekretów). Co pokazała praktyka polityczna, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia, parlament nie podejmuje aktywności w obszarze, w którym udzielił rządowi pełnomocnictwa do sprawowania władzy przy pomocy rozporządzeń. Po 15 dniach Zgromadzenie Krajowe powinno włączyć do porządku prawnego wszystkie wydane przez gabinet (w okresie obowiązywania tego nadzwyczajnego pełnomocnictwa) rozporządzenia.

Pod koniec maja 2020 r. Zgromadzenia Krajowe Węgier uchwaliło ustawę o przeciwdziałaniu pandemii koronawirusa. W tym akcie prawnym pełnomocnictwo parlamentu zostało udzielone na czas nieoznaczony. Dekretem z 17 czerwca 2020 r. premier Węgier zdecydował o zniesieniu stanu zagrożenia i zastąpieniu go (w okresie od 17 czerwca 2020 r. do 3 listopada 2020 r.) stanem kryzysowym w obszarze zdrowia publicznego. Podstawą prawną nie była w tym przypadku konstytucja (art. 53), ale ustawa o zdrowiu publicznym (wówczas nowelizowana). W nowym „stanie nadzwyczajnym” premier także posiadał kompetencje umożliwiające sprawowanie władzy poprzez rozporządzenia. W stanie kryzysowym w obszarze zdrowia publicznego parlament nie jest zobligowany do włączenia takich rozporządzeń do porządku prawnego. Ustawodawca nie wprowadził także ograniczenia co do maksymalnego okresu, na czas który ów stan można było wprowadzić.

Wobec gwałtownego wzrostu liczby zachorowań obserwowanych od sierpnia 2020 r. węgierski rząd podejmował kolejne kroki zmierzające do jak najszybszego ograniczenia rozprzestrzeniania się pandemii. Wprowadzono m.in. zakaz wjazdu na Węgry dla obywateli niewęgierskich (dopuszczalny był tranzyt bądź podróżowanie w celach służbowych, poświadczony stosownym dokumentem przedłożonym węgierskiej policji). W dniu 3 listopada 2020 r. rozporządzeniem premiera Węgier po raz kolejny wprowadzono konstytucyjny stan nadzwyczajny. Po tygodniu jego obowiązywania parlament wydłużył czas obowiązywania szczególnego reżimu prawnego o 90 dni.

W końcu stycznia premier Węgier wydał rozporządzenie nr 27/2021 (I.29), które stanowi obecną postawę obowiązywania stanu nadzwyczajnego. Warto w tym miejscu wskazać, że w grudniu 2020 r. ustawodawca dokonał uchwalenia IX ustawy zmieniającej węgierską konstytucję, która swoją materią obejmowała także część poświęconą szczególnemu reżimowi prawnemu. Mając na uwadze powyższe, obecny stan zagrożenia spowodowanego epidemią COVID-19 funkcjonuje w oparciu o nowy konstytucyjny porządek prawny (choć także artykuł 53).

Stan nadzwyczajny wydłużony został po raz ostatni 18 maja 2021 r., kiedy węgierski parlament głosami rządzącej koalicji przegłosował nowelizację ustawy nr I z 2021 r. dotyczącą zapobiegania pandemii koronawirusa.

Przywołana nowelizacja wydłuża obowiązywanie rozporządzenia o stanie nadzwyczajnym, a także kilkudziesięciu innych rozporządzeń aż do połowy września, tj. do 15 dnia następującego po pierwszym posiedzeniu jesiennej sesji parlamentarnej (ta rozpoczyna się 1 września br.).

Jednocześnie 15 czerwca 2021 r. uchwalono nową ustawę dotyczącą wprowadzenia przepisów przejściowych po zniesieniu stanu zagrożenia spowodowanego epidemią COVID-19. Wejdą one w życie w momencie odwołania stanu nadzwyczajnego.

Możliwe konsekwencje długotrwałego obowiązywania stanu nadzwyczajnego. Pomimo spadku liczby nowych przypadków, z kilku tysięcy zdiagnozowanych chorych dziennie do kilkunastu lub do kilkudziesięciu osób, a także zmniejszenia dziennej liczby zgonów z kilkuset do kilku dziennie, węgierski rząd dąży do utrzymania konstytucyjnego stanu zagrożenia.

Otwarcie stadionów na czas EURO2020 budziło entuzjazm nie tylko kibiców, ale także komentatorów sportowych, którzy z Puskás Aréna relacjonowali piłkarskie zmagania. Po przekroczeniu liczby 5,5 mln zaszczepionych umożliwiono rezygnację z maseczek wewnątrz pomieszczeń (poza placówkami służby zdrowia). Znoszone są kolejne obostrzenia, np. wstęp do kin, teatrów czy restauracji od początku lipca możliwy jest nie tylko dla osób legitymujących się czy to węgierskim dowodem poświadczającym szczepienie, czy też dokumentem unijnym. W mediach dominuje rządowy przekaz, zgodnie z którym Węgry są krajem, który najlepiej poradził sobie z walką z pandemią COVID-19. Tak premier Węgier, jak i minister spraw zagranicznych mówią o tym, że państwo węgierskie koncentruje się wyłącznie na „pocovidowym restarcie”, czemu sprzyjać ma wprowadzenie programów strategicznych, które mają pobudzić gospodarkę i całe państwo do powrotu do normalności.

Przed rokiem stan zagrożenia został odwołany w połowie czerwca, kiedy dzienna liczba zakażeń była niewspółmiernie wyższa od notowanej obecnie. Działo się to poniekąd także pod naciskiem państw Unii Europejskiej, kontestujących obowiązuje tak długo stan nadzwyczajny. Warto przypomnieć, że 16 maja 2020 r., w czasie debaty w Parlamencie Europejskim, która dotyczyła stanu zagrożenia na Węgrzech, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Věra Jourová wskazywała, że UE nie zamierza ingerować we wprowadzony wówczas stan nadzwyczajny.

Wnioski. Poza oczywistą przesłanką, jaką było przeciwdziałanie pandemii SARS-CoV-2, stan nadzwyczajny służył w istotny sposób wzmocnieniu władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej. Tego typu supremacja jest zaburzeniem równowagi władz, a co za tym idzie – złamaniem zasad demokratycznego państwa prawa, i jako taka powinna budzić najgłębsze obawy. Wydaje się bowiem, że obecne utrzymywanie stanu nadzwyczajnego w największym stopniu służy bieżącej agendzie politycznej, a przede wszystkim dalszemu wzmocnieniu (od niespełna 18 miesięcy) pozycji rządu, w największym stopniu zaś personalnie Viktora Orbána.

Zaburzenie równowagi władz dotyczy także ograniczenia kontrolnej funkcji parlamentu, a stanowione prawo jest niemal dopasowywane do bieżących potrzeb politycznych. Przykład takiego działania stanowić może wprowadzenie stanu kryzysowego w obszarze zdrowia publicznego (od czerwca 2020 r.), gdy parlamentarna większość równolegle dopisała w ustawie przepis zwiększający uprawnienia premiera do wydawania rozporządzeń. Dzięki temu możliwe było przeniesienie konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego na poziom aktu niższego rzędu – ustawy.

Jednakże wydaje się, że najpoważniejszym zagrożeniem związanym z przedłużającym się stosowaniem stanu nadzwyczajnego na Węgrzech jest jego potencjalne instrumentalne wykorzystanie przed przyszłorocznymi wyborami parlamentarnymi, które odbędą się na wiosnę.

Premier Węgier w czasie swoich wystąpień zaczął wspominać o możliwym uderzeniu czwartej fali koronawirusa oraz wzywać do masowych szczepień. W opinii ekspertów okres końca wakacji i początku jesieni będzie wiązał się z nasileniem zachorowań i zgonów.

Istnieje zatem realne ryzyko, że stan zagrożenia będzie nadal przedłużany, także w związku ze wzrostem mobilności społecznej przy okazji świąt Bożego Narodzenia. Wystąpiłoby wówczas poważne zagrożenie dla

możliwości przeprowadzenia wyborów parlamentarnych, jeśli nie samego aktu wyborczego, to kampanii wyborczej. Zgodnie z ustawą zasadniczą (art. 2, ust. 3): „Wybory do Zgromadzenia Krajowego (...) winny być przeprowadzone w kwietniu bądź w maju czwartego roku, następującego po wyborze poprzedniego Zgromadzenia Krajowego”. Po raz ostatni wybory zostały rozpisane w dniu 11 stycznia 2018 r., a przypadają na dzień 8 kwietnia.

W związku z faktem, że w wielu sondażach opinii publicznej ubiegający się o zwycięstwo blok partii opozycyjnych osiąga lepsze wyniki od tych notowanych przez Fidesz-KDNP, można wyobrazić sobie sytuację, w której stan nadzwyczajny będzie kolejnym narzędziem w rywalizacji wyborczej – do przełożenia wyborów włącznie. W czasie stanu zagrożenia nie wolno bowiem przeprowadzać wyborów na jakimkolwiek szczeblu, w tym uzupełniających.