

„Studia Wyborcze”, tom 30, 2020

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2020/30/2>

**Ivan Halász\***

 <https://orcid.org/0000-0002-5248-4217>

## **ROZWÓJ WĘGIERSKIEGO PRAWA WYBORCZEGO PO 2010 ROKU**

### **KRÓTKA HISTORIA PRAWA WYBORCZEGO**

Historia węgierskiego prawa wyborczego jest dość długa, zaś węgierskie ustawodawstwo wyborcze prawie zawsze charakteryzowało się stosunkowo dużą złożonością. Rewolucja obywatelska i walka o niepodległość kraju w latach 1848–1849 oznaczały koniec starego feudalnego systemu wyborczego i narodziny nowego porządku opartego na zasadach suwerenności ludu i wolnego mandatu. Oprócz wcześniej uprzywilejowanych warstw społecznych, czynne prawo wyborcze uzyskali wówczas także mężczyźni o innym pochodzeniu społecznym, jednak zgodnie z duchem tamtych czasów wprowadzono system różnych cenzusów wyborczych. Podobnie wyglądała sytuacja w latach dualizmu austro-węgierskiego (1867–1918), kiedy Węgry miały własny dwuizbowy parlament i ponoszący przed nim odpowiedzialność rząd. Prawo wyborcze nadal przewidywało cenzusy wykształcenia, majątku i dochodów, stąd prawo głosu posiadało tylko około 6–7% obywateli [Nagyné Szegvári 2002: 16, 23].

Dlatego na przełomie XIX i XX wieku niezwykle aktualna stała się demokratyczna reforma prawa wyborczego, jednak węgierskie elity polityczne obawiały się wzrostu wpływów politycznych mniejszości narodowych, które stanowiły prawie połowę liczby ludności państwa, oraz wzrostu wpływów drobnych rolników nawołujących do reformy rolnej. Z tego powodu na Węgrzech przed 1918 rokiem – w przeciwieństwie do austriackiej części dualis-

---

\* Prof. dr, Państwowy Uniwersytet Administracji Publicznej, Budapeszt, Centrum Badawcze Nauk Społecznych, Budapeszt, Węgry, [halasz.ivan@tk.mta.hu](mailto:halasz.ivan@tk.mta.hu)

tycznej monarchii – nie doszło do wielkiej reformy wyborczej. Prawo wyborcze nadal miało około 6% ludności, wybory były jawne, metodą większościową, odbywały się co trzy lata i mandat w Izbie Poselskiej był trzyletni. Członków izby wyższej nie wybierano [Romsics, Ignác 1990: 1].

Dlatego nie było przypadkiem, że w okresie społeczno-demokratycznej i radykalnej rewolucji socjalistycznej pod koniec 1918 roku i w pierwszej połowie 1919 roku zostały uchwalone nowe ustawy wyborcze, które jednak, z uwagi na klęskę rewolucji, nie miały większego znaczenia [Horváth, Révész 2003: 451–453]. Od sierpnia 1919 roku w kraju miała miejsce konserwatywna kontrewolucja, którą następnie zastąpiła konsolidacja narodowo-chrześcijańskiego reżimu admirała Miklósa Horthy’ego. Choć admirał początkowo preferował dyktaturę wojskową, na początku 1920 roku konsolidacja objęła również wybory do jednoizbowego Zgromadzenia Narodowego, które odbyły się według względnie demokratycznych zasad, określonych w rozporządzeniu wyborczym (nie w ustawie) przejściowego antybolszewickiego rządu adwokata Istvána Friedricha z 17 listopada 1919 roku. Po raz pierwszy mogły wówczas wybierać kobiety, wybory przeprowadzane były w sposób tajny, nie miał zastosowania cenzus majątkowy, prawo wyborcze było równe i powszechne. Choć wybory odbyły się w okresie utrzymującego się białego terrorku i ostracyzmu socjaldemokratów, w pewnym sensie oznaczały jednak demokratyczną zmianę. Dominującą siłą w legislaturze byli drobni rolnicy i chrześcijańsko-narodowe partie reprezentujące średnie warstwy ludności miast. Arystokracja posiadająca wielkie latyfundia nie chciała się jednak poddać i w 1922 roku premier, hrabia István Bethlen, przyjął nowy dekret wyborczy, którego postanowienia w mniejszym lub większym zakresie przejęła następnie nowa ustawa wyborcza z 1925 roku. Powszechność prawa wyborczego była ograniczona i rozporządzenie wprowadziło stosunkowo surowy cenzus wykształcenia oraz konieczność posiadania obywatelstwa węgierskiego przez co najmniej 10 lat. W wyniku nowej regulacji około trzy czwarte miliona wyborców straciło prawo wyborcze, a na obszarach wiejskich ponownie głosowało się jawnie. Dotyczyło to około dwóch trzecich większościowych okręgów wyborczych, co logicznie oznaczało trwałą dominację partii rządzącej w parlamencie, który od 1927 roku ponownie stał się dwuizbowy. Głosowanie było tajne tylko w Budapeszcie i większych miastach [Hollósi, Gábor 2015: 123–124]. Jednak na dłuższy czas system ten był nie do utrzymania i w 1938 roku została przeprowadzona zasadnicza reforma wyborcza, która wprowadziła wszędzie tajne głosowanie, ale zrekompensowała to dalszym zawężeniem liczby wyborców, a także częściowym wprowadzeniem pluralnego prawa wyborczego. Oprócz zasady większości ustanowiona została również reprezentacja proporcjonalna poprzez wprowadzenie partyjnych list wyborczych. Efektem tych zmian w 1939 roku było jednak jeszcze większe zwycięstwo partii rządzącej, jak i to, że główną siłą opozycji stała się faszystowska skrajna prawica,

która zepchnęła drobnych rolników i socjaldemokratów na dalszy plan, którzy od 1922 roku ponownie uzyskali możliwość uczestniczenia w wyborach i stałą parlamentarną reprezentację. Było to jednak wyłącznie zasługą wyborców z Budapesztu [Romsics, Ignac 1990: 2].

Po drugiej wojnie światowej Węgry miały już tylko jednoizbowy parlament i ustawą nr VIII z 1945 roku wprowadziły system reprezentacji proporcjonalnej poprzez partyjne listy kandydatów. Oczywiście podczas wyborów w 1945 i 1947 roku ujawniły się różne ograniczenia typowe dla tamtych czasów, a wpływ na to miało również to, że Węgry były nie tylko realnie, ale także formalnie krajem pokonanym [Dezsö 1994: 169]. Po przejściu władzy przez komunistów w 1949 roku głosowało się już tylko na jedną wspólną listę kandydatów Węgierskiego Ludowego Frontu Niepodległości, na której wyraźnie dominowali kandydaci komunistów. Stopniowo znikwały wszystkie partie alternatywne, które – w przeciwieństwie do demokratycznej Polski i Czechosłowacji – nie pozostały nawet formalnie jako kosmetyczne uzupełnienie komunistycznej partii państwowej. Pluralistyczny system polityczny i wolne wybory stały się przeszłością. Ponieważ istniał system zamkniętych list kandydatów, wyborcy nie mieli możliwości wyboru między poszczególnymi kandydatami. Dlatego pierwotny system wyborczy stracił swoje uzasadnienie.

Do formalnej zmiany prawa wyborczego w parlamencie doszło dopiero w 1966 roku, wraz z przyjęciem nowej ustawy wyborczej, która wprowadziła jednomandatowe okręgi wyborcze i większościowy system wyborczy. Izba liczyła 387 posłów. Ustawa nr III z 1966 roku została wkrótce zmieniona i ustawa nr III z 1970 roku rozszerzyła rolę wyborców w procesie poszukiwania kandydatów i wprowadziła system wielu kandydatów. Niemniej charakter całego reżimu nie uległ zmianie. Ostatnia komunistyczna ustawa wyborcza nr III z 1983 roku wprowadziła obowiązek zgłoszenia co najmniej dwóch kandydatów w każdym okręgu wyborczym. Dlatego pierwszymi wyborami alternatywnymi od prawie 40 lat były dopiero wybory parlamentarne w 1985 roku i do Izby weszło kilku posłów niezależnych [Dezsö 1994: 170]. Ponieważ komunistyczne prawo wyborcze opierało się na zasadzie mandatu związanego i znało instytucję odwołania posłów, później – to znaczy już w procesie stopniowej transformacji ustrojowej – doszło również do odwołania niektórych niepopularnych przedstawicieli starego reżimu i zastąpienia ich przez reformatorów. Parlament wybrany w 1985 roku ostatecznie stał się w 1989 roku organem, który na podstawie porozumień okrągłego stołu uchwalił poważną demokratyczną nowelizację starej konstytucji ludowo-demokratycznej (ustawa nr XX z 1949 r.) i ustanowił pierwsze ustawy transformacyjne.

## WYBORY PARLAMENTARNE PO 1989 ROKU

Nie jest przypadkiem, że zaraz po przyjęciu znaczącej nowelizacji konstytucji (ustawa nr XXXIII z 1989 r.) w parlamencie przyjęto również nowe – demokratyczne i pluralistyczne – prawo wyborcze (ustawa nr XXXIV z 1989 r.). Ustawa ta, która była wynegocjowana przy okrągłym stole, była kilkakrotnie nowelizowana i odnosiło się do niej kilka ważnych orzeczeń Sądu Konstytucyjnego, ale na jej podstawie posłowie byli wybierani aż do 2010 roku, czyli przez 20 lat. Pomimo wspomnianych zmian i wyroków Sądu Konstytucyjnego, jej istota nie uległa zmianie. Parlament węgierski liczył 386 posłów (a więc o jednego mniej niż przed 1989 r.), z których większość (176 posłów) była wybierana w okręgach jednomandatowych systemem większościowym, wymagającym większości bezwzględnej w pierwszej turze. W związku z tym większość mandatów obsadzano dopiero w drugiej turze, do której dostawało się trzech kandydatów z największą liczbą uzyskanych głosów. Mogło też być ich więcej, gdyby w pierwszej turze otrzymali co najmniej 15% głosów.

System wyborczy pozwolił na utworzenie tymczasowych koalicji w drugiej turze. Na przykład w 1998 roku, w wyniku porozumienia między niezależnymi drobnymi rolnikami a partią Fidesz, między pierwszą a drugą turą kandydaci tych pierwszych zrezygnowali z kandydowania na rzecz kandydatów Fideszu, co ostatecznie dało zwycięstwo prawicy. W drugiej turze udało się wygrać względną większością głosów, ale wymagany był łączny udział co najmniej 25% wyborców okręgu.

Zgodnie z ustawą 152 posłów wybierano z partyjnych list kandydatów, które to listy partie polityczne mogły zgłosić w każdym samorządowym województwie oraz w stolicy. Pierwotnie próg wejścia do parlamentu wynosił 4%, ale w 1994 roku został podniesiony do 5%. Ostatecznie pozostałe 58 miejsc podzielono na podstawie tzw. głosów resztkowych lub ułamkowych między partie, które przekroczyły próg wyborczy, a także zgłosiły swoją krajową listę kandydatów właśnie w celu podziału głosów ułamkowych, które wcześniej nie pozwoliły na uzyskanie mandatu. Listę krajową mogły zgłaszać tylko partie, które były w stanie stworzyć własną listę kandydatów w co najmniej siedmiu województwach [Dezsö 1994: 174–178].

Nowy – mieszany – system wyborczy był bardzo skomplikowany, ale przy jego pomocy zawsze można było stworzyć funkcjonalną koalicję i jednocześnie zachować w parlamencie wystarczający pluralizm. W tym okresie w Zgromadzeniu zasiadały tradycyjnie dwie większe i dwie lub trzy mniejsze partie, które uzyskiwały mandaty głównie z partyjnych list kandydatów i korzeniom w jednym z regionów kraju. Początkowo dominującą partią byli Konserwatywni Narodowi Demokraci (MDF) i Liberalni Wolni Demokraci (SZDSZ), po 1994 i 1998 roku socjaliści i prawicowy Fidesz. Głosy wymaganej większości zdo-

byli głównie w okręgach jednomandatowych. System był względnie zrównoważony, dopóki zbytnio nie wzrosło poparcie dla dużych partii, bo wtedy partia z poparciem 40% miała szansę zdobyć bezwzględną większość mandatów w parlamencie. W 1994 roku udało się to socjalistom, a w 2010 roku sojusznicy Fideszu i chrześcijańskich demokratów, którzy łącznie uzyskali nawet konstytucyjną większość mandatów, tzn. dwie trzecie. Umożliwiło im to przyjęcie nowej ustawy zasadniczej, a także fundamentalnie zreformować i dostosować do swoich potrzeb system wyborczy.

## ROZWÓJ PRAWA WYBORCZEGO PO ROKU 2010 I NOWY SYSTEM WYBORCZY

Zmniejszenie liczby posłów we wszystkich organach przedstawicielskich było jedną z nielicznych konkretnych obietnic wyborczych sojuszu Fidesz-KDNP, który ze względu na sytuację społeczną mógł liczyć na wielkie zwycięstwo jeszcze przed wyborami i dlatego nie chciał składać zbyt wielu konkretnych obietnic. Ideę przyjęcia nowej konstytucji po raz pierwszy ujawnił między pierwszą a drugą turą wyborów późniejszy premier Viktor Orbán. Zwycięzca otwarcie obiecał także, że wprowadzi możliwość nabycia obywatelstwa węgierskiego dla osób władających językiem węgierskim oraz dla przodków, którzy takie obywatelstwo posiadali w przeszłości. Siły lewicowe i liberalne już wówczas obawiały się wyborczych konsekwencji tego kroku, ale zwycięzcy starali się rozwiewać ich obawy. Do tamtego czasu prawo wyborcze w wyborach do parlamentu posiadali tylko obywatele mający stałe miejsce zamieszkania w kraju. Podczas reformy w 2010 roku nie zapowiadano jeszcze, że ograniczenie to zostanie zniesione. Przyjęcie nowelizacji umożliwiającej przyspieszenie nadawania obywatelstwa wskazanej wyżej grupie osób bez konieczności relokacji na Węgry zostało przyjęte przez nową większość parlamentu jako pierwsza istotna zmiana w nowej kadencji.

Nowa ustawa zasadnicza z kwietnia 2011 roku zawierała już jednak postanowienie, które wskazywało, że w przyszłości prawo wyborcze może mieć również osoba, która nie przebywa na terenie kraju. Konieczność uchwalenia nowej ustawy wyborczej wynikała także z faktu, że w maju 2010 roku Zgromadzenie uchwaliło nowelizację jeszcze starej konstytucji, zgodnie z którą liczba posłów nie może przekroczyć 200. Oprócz tego w tym samym roku Sąd Konstytucyjny uchylił rozporządzenie Rady Ministrów (2/1990 (11 stycznia) MT), które określało granice okręgów wyborczych. Tak ważną i delikatną kwestią należało uregulować aktem rangi ustawy. Wreszcie potrzebę uchwalenia nowego prawa wyborczego uzasadniono także potrzebą zapewnienia w parlamencie reprezentacji mniejszości [Horváth 2020: 285].

W celu stworzenia nowej ustawy wyborczej jeszcze w 2010 roku powołano podkomisję parlamentarną, ale ostatecznie nowa ustawa została przyjęta zgodnie z propozycją rządzących partii koalicyjnych. Przy jej tworzeniu ważną rolę odegrał późniejszy prezydent Republiki János Áder. Ostatecznie ustawa została uchwalona pod numerem CCIII z 2011 roku. Później przyjęto jeszcze ustawę nr XXXVI z 2013 roku, która zmieniła procedurę i sposób wyborów na wszystkich poziomach. W istocie jest to kodeks postępowania wyborczego. W celu omówienia nowego systemu wyborczego niezbędne jest oczywiście przedstawienie postanowień obu ustaw.

Nowe ustawodawstwo zachowało mieszany charakter węgierskiego systemu wyborczego. Obecnie o 106 mandatach rozstrzyga się w okręgach jednomandatowych, ale już nie w wyborach w dwóch turach, jak miało to miejsce wcześniej, ale w wyborach w jednej turze, które można wygrać zwykłą większością głosów, podobnie jak w Wielkiej Brytanii. W okręgach jednomandatowych każdy kandydat musi dla swojej kandydatury uzyskać wstępne poparcie wyborców, którzy podpisują listę. Kandydaci mają 14 dni na zebranie głosów poparcia i muszą uzyskać minimum 500 podpisów. Jeden wyborca może poprzeć więcej niż jednego kandydata. System ten stwarza okazję do wspierania tzw. fałszywych partii, których celem jest, głównie za pomocą podobnych nazw list kandydatów i nazwisk kandydatów, odciągnąć wyborców od konkurujących partii. Partie te nie mają szans na znaczący sukces, ale mają potencjał, aby odebrać konkurentom kilkaset, a nawet tysiące głosów, co może mieć znaczenie w konkretnych przypadkach [László 2015: 65–71]. Obecnie – w przeciwieństwie do sytuacji sprzed 2010 roku – nie ma już wymogu określonej minimalnej frekwencji podczas wyborów. W przypadku, gdy więcej niż jeden kandydat uzyska taką samą liczbę głosów, mandat nie zostanie przyznany żadnemu z nich i konieczne jest zorganizowanie w takim okręgu nowych wyborów.

W nowym systemie wyborczym o 93 mandatach decyduje się w głosowaniu proporcjonalnym metodą d'Hondta. Jednak głosowanie nie odbywa się już na wojewódzkie partyjne listy kandydatów, ale na jedną ogólnopolską listę kandydatów, którą mogą zgłosić tylko te partie polityczne i koalicje, które wcześniej wystawiły kandydatów w co najmniej 27 jednomandatowych okręgach wyborczych. Ogólnopolskowa integracja partii i koalicji to próba sprawdzenia postanowienia, zgodnie z którym tych minimum 27 kandydatów musi być zgłoszonych w co najmniej dziewięciu województwach lub stolicy. Do parlamentu może dostać się tylko lista kandydatów, na którą zagłosowało co najmniej 5% wyborców. Jednak koalicje dwóch lub więcej partii muszą przekroczyć dwu-, trzykrotnie lub nawet więcej razy ten próg. Koalicja dwóch partii potrzebuje zatem co najmniej 10%, a trzech partii już co najmniej 15% oddanych głosów [Horváth 2020: 285–288].

## SZANSE DLA MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

Specjalne zasady odnoszą się do list kandydatów ogólnopństwowych samorządów narodowych, które są jedynymi uprawnionymi do zgłoszenia takiego kandydata, co w pewnym stopniu ogranicza swobodną rywalizację polityczną w ramach wspólnoty narodowej. Do zgłoszenia kandydata wymagane jest poparcie co najmniej 1% wyborców wpisanych do krajowego rejestru wyborców danej narodowości. Wystarczy jednak poparcie 1500 zarejestrowanych wyborców. Zarejestrować się mogą tylko wyborcy – obywatele Węgier, którzy mają stałe miejsce zamieszkania w kraju. Rejestracja na liście krajowej jest możliwa przed każdymi wyborami, ale oznacza to również, że zarejestrowani wyborcy należący do mniejszości narodowych nie będą już mogli głosować na partyjne listy ogólnokrajowe. Rejestracja jest oczywiście dobrowolna. Prawo do głosowania w jednomandatowym okręgu wyborczym zgodnie z miejscem zamieszkania oczywiście zachowują. Wyborcy mniejszości narodowych są faworyzowani, ponieważ ich lista kandydatów może zdobyć jeden mandat już wówczas, jeśli uzyskała co najmniej jedną czwartą głosów potrzebnych do wejścia do parlamentu z tradycyjnej partyjnej listy kandydatów. Oznacza to, że do uzyskania mandatu przy normalnej frekwencji potrzeba faktycznie od 15 000 do 25 000 głosów. W 2018 roku liczba głosów potrzebnych do uzyskania mandatu preferencyjnego wyniosła 23 829.

Biorąc pod uwagę liczbę poszczególnych mniejszości narodowych na Węgrzech, teoretyczną możliwość uzyskania takiej liczby głosów mają tylko Niemcy i Romowie. W pierwszych wyborach na podstawie nowych przepisów w 2014 roku takiego mandatu nie zdobył jednak żaden samorząd mniejszości narodowej. Na listę kandydatów Ogólnopństwowego Samorządu Mniejszości Niemieckiej zagłosowało łącznie 11 415 wyborców, co jednak nie wystarczyło, aby wejść do parlamentu. W sumie zarejestrowało się 15 209 niemieckich wyborców. Na listę Romów głos oddało 4048 osób uprawnionych do głosowania, spośród 14 271 zarejestrowanych wyborców. Mniejszość niemiecka bardziej zmobilizowała się podczas wyborów w 2018 roku i ostatecznie zdobyła jeden mandat. Na listy kandydatów samorządów mniejszości narodowych głosowało wówczas łącznie 37 532 zarejestrowanych wyborców (tj. 0,65% ogółu głosujących). Na niemiecką listę kandydatów, która jako jedyna zdobyła mandat, oddało głos 26 477 osób spośród 33 168 wyborców zarejestrowanych. Z kolei tylko 5703 spośród zarejestrowanych 18 497 wyborców romskich zagłosowało na listę samorządu mniejszości romskiej (<https://www.valasztas.hu>). Tym samym zwycięstwo niemieckiego kandydata obiektywnie wzmocniło Fidesz-KDNP, ponieważ wcześniej był on także lokalnym politykiem tej partii. Choć jest to uprzywilejowany sposób uzyskania mandatu, w parlamencie ma on taką samą siłę i wartość jak inne mandaty. Wybrany poseł mniejszości nie-

mieckiej może zatem w pełni głosować i uczestniczyć we wszystkich działaniach Zgromadzenia. Listy kandydatów ogólnokrajowych samorządów mniejszości, które nie zdobędą mandatu, uzyskują jednak możliwość posiadania w parlamencie rzecznika swojej narodowości. Jego status prawny i warunki wynagrodzenia są takie same jak posłów, może uczestniczyć w posiedzeniach Zgromadzenia, ale nie ma prawa głosowania i może wypowiadać się przede wszystkim w sprawach dotyczących mniejszości narodowych.

## PODZIAŁ MANDATÓW I GŁOSÓW UŁAMKOWYCH

Przy rozdzielaniu mandatów z ogólnokrajowych list kandydatów przyjmuje się, że ich liczba nie może przekroczyć 93. Jeżeli któraś z krajowych list będzie w stanie uzyskać mandat, liczba miejsc, które można podzielić między partie zostanie zmniejszona o to miejsce. Chociaż obecnie nie dokonuje się rozróżnienia między wojewódzką listą kandydatów a ogólnokrajową kompensacyjną listą wyborczą, zachowano, choć w zmodyfikowanej formie, system kompensacyjnych głosów ułamkowych, który nie spowodowały bezpośrednio zdobycia mandatu w jednomandatowych okręgach wyborczych.

Ustawa rozróżnia tzw. ułamkowe głosy pokonanych i tzw. ułamkowe głosy zwycięzców. Do pierwszej kategorii należą głosy, które nie przełożyły się na mandat, ale są brane pod uwagę przy przydzielaniu miejsc z listy ogólnokrajowej. Drugą kategorię tworzą głosy oddane na kandydatów, którzy zwyciężyli, które jednak były, że tak powiem, zbędne. Te ułamkowe głosy są obliczane w ten sposób, że do głosów oddanych na drugiego kandydata z największą liczbą głosów, który nie zdobył mandatu, dodaje się jeszcze jeden głos, a potem do głosów drugiego kandydata z największą liczbą głosów, który nie zdobył mandatu, a następnie oblicza się różnicę między jego głosami a głosami oddanymi na zwycięzcę – różnica tworzy wówczas tzw. ułamkowe głosy zwycięzcy, które są brane pod uwagę przy podziale miejsc z ogólnokrajowych list partyjnych. W praktyce wygląda to w ten sposób, że jeśli zwycięzca otrzymał 30 000 głosów, a drugi z kandydatów pod względem liczby uzyskanych głosów zdobył ich 28 000, w przypadku zwycięzcy musi być brane pod uwagę przy podziale 1999 głosów, a w przypadku pozostałych – przegranych – kandydatów liczbę wszystkich głosów, które oni otrzymali (czyli w przypadku drugiego kandydata w kolejności łącznie 28 000 głosów). Przedstawiony model kompensacji i głosów ułamkowych zwycięzcy został zaskarżony do Sądu Konstytucyjnego, który w wyroku o sygn. nr 3141/2014. (19 maja) AB nie uznał jednak tego rozwiązania za niekonstytucyjne, chociaż ponownie faworyzuje zwycięzcę.



## KWESTIA GŁOSOWANIA Z ZAGRANICY

Największe debaty i spory po 2010 roku spowodowane były wprowadzeniem możliwości głosowania z zagranicy przez osoby, które uzyskały obywatelstwo węgierskie, ale nie mają stałego miejsca zamieszkania na Węgrzech. Przed uchwaleniem wspomnianej nowelizacji ustawy o obywatelstwie sytuacja ta nie była typowa, gdyż nowi obywatele musieli przed naturalizacją przenieść się na Węgry, a wielu emigrantów świadomie lub nieumyślnie zachowywało stary adres zamieszkania. Jednak nowe regulacja umożliwiła naturalizację w uproszczonej procedurze, bez osiedlania się w państwie nowego obywatelstwa. Z możliwości tej w ciągu ostatnich dziesięciu lat skorzystało więcej niż milion osób – o tyle zatem wzrosła liczba potencjalnych wyborców do węgierskiego Zgromadzenia Narodowego. Chociaż w momencie przygotowywania nowelizacji ustawy o obywatelstwie nie mówiło się jeszcze o prawie wyborczym, nowa ustawa zasadnicza z 2011 roku już w art. XXIII ust. 4 zadeklarowała, że ustawa organiczna (tzn. uchwalona dwoma trzecimi głosów) może uzależniać posiadanie czynnego prawa wyborczego od miejsca zamieszkania na Węgrzech, a bierne prawo wyborcze może uzależnić od innych warunków. Przepis ten otworzył drzwi do nowego podejścia do czynnego prawa wyborczego dla obywateli mieszkających na stałe za granicą. Do 2010 roku ta grupa wyborców była pozbawiona tego prawa, ponieważ węgierskie prawo wyborcze ściśle łączyło możliwość wybierania do parlamentu krajowego z zamieszkiwaniem w kraju. Pod tym względem Węgry należały do mniejszości państw europejskich, które zakładały stosowanie podobnej restrykcji (np. Grecja, Irlandia lub Malta).

Nowa ustawa wyborcza z końca 2011 roku zasadniczo zmieniła sytuację. Obecnie wszyscy obywatele, którzy nie mają stałego pobytu w kraju, mogą głosować w wyborach parlamentarnych, ale w przeciwieństwie do obywateli rezydentów nie mają dwóch głosów, ale tylko jeden głos – mogą głosować wyłącznie na krajowe listy partyjne, ale nie na poszczególnych kandydatów w jednomandatowych okręgach wyborczych. Głosowanie odbywa się oficjalnie drogą korespondencyjną, ale każdy kto chce, może oddać swój głos w kopercie w ambasadzie Węgier za granicą lub na terytorium Węgier w dowolnym okręgu wyborczym. Każda komisja wyborcza, która otrzymała kopertę z kartą do głosowania z zagranicy, jest zobowiązana przekazać oddany głos do Krajowego Biura Wyborczego w celu przeliczenia. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku ambasady, w której głosowano. W rzeczywistości jest to właściwie połączenie głosowania w formie korespondencyjnej w ambasadzie i na miejscu, ale oficjalnie cały system nazywa się głosowaniem korespondencyjnym.

Powodem tego sofistycznego i skomplikowanego systemu jest to, że większość sąsiednich krajów nie zezwala swoim obywatelom na posiadanie podwójnego lub wielokrotnego obywatelstwa. Dotyczy to głównie Austrii i Słowacji.

Gdyby ich obywatele otrzymali od węgierskich władz wyborczych kopertę z kartami do głosowania podczas wyborów do parlamentu węgierskiego, to bardzo łatwo byłoby wyjaśnić, że mają również obywatelstwo innego państwa. Dlatego prawo zezwala takim wyborcom na oddanie głosu w alternatywny sposób. Przykładowo, mogą je przekazać osobiście lub z pomocą innej osoby w dniu wyborów w jednym z okręgów wyborczych, lub przed wyborami na Węgrzech w jednym z lokali wyborczych lub w ambasadzie węgierskiej. Mogą również przesyłać swoje głosy pocztą. Problematycznym elementem tego uzupełniającego rozwiązania jest to, że osoba, która pomaga dostarczyć kopertę z kartami do głosowania innemu wyborcy do ambasady lub na Węgry, nie musi mieć od niego upoważnienia ani ujawnić swojej tożsamości. Jest to w pewnym stopniu szara strefa tego modelu. Oczywiście głosy wyborców mieszkających za granicą nie są wliczane do głosów oddanych w danej gminnej komisji wyborczej lub komisji w ambasadzie, ale w wyborczej centrali, jaką jest Krajowe Biuro Wyborcze. Dlatego wszystkie takie głosy należy przekazać tutaj (ustawa XXXVI o procedurze wyborczej, § 124).

Podczas pierwszych wyborów parlamentarnych w 2014 roku do spisu wyborców zagranicznych bez adresu na Węgrzech zarejestrowało się łącznie 193 793 wyborców. Spośród nich zagłosowało 128 712 wyborców i tylko 167 głosów było nieważnych. I tak, 128 429 wyborców zagłosowało korespondencyjnie, z czego 122 638 głosowało na Fidesz-KDNP, a 2926 na Jobbik. Trzecia była koalicja lewicowo-liberalną z 1495 głosami. Najwięcej głosów nadeszło z Rumunii. W ambasadach głosowało łącznie 24 119 wyborców, którzy mieli jeszcze adres na Węgrzech. Najwięcej wyborców przyszło głosować w Wielkiej Brytanii. W 2018 roku zarejestrowano już 378 449 wyborców, z czego ważnie zagłosowało 224 564 wyborców. 471 głosów było nieważnych. Na Fidesz-KDNP zagłosowało 216 120 wyborców (tj. 96,24% wyborców). 0,93% otrzymało zielone LMP, a 0,91% radykalnie prawicowy, ale wówczas już opozycyjny Jobbik. W obu przypadkach było to jednak nieco ponad 2000 głosów (<https://www.valasztas.hu>).

Obydwa wyniki jednoznacznie wskazują, że na tej metodzie wyborczej wyraźnie korzysta sojusz Fidesz-KDNP, któremu wielu zagranicznych wyborców jest wdzięcznych za możliwość uproszczonej naturalizacji i za różne wsparcia. Ponadto na Węgrzech zachodzi zjawisko, zgodnie z którym wyborcy z diaspory często głosują bardziej emocjonalnie, tzn. bardziej konserwatywnie i „narodowo”, niż wyborcy mieszkający w ojczyźnie.

Spory polityczne i doktrynalne wywołały również odmienne zasady głosowania obywateli mieszkających za granicą lub przebywających w dniu wyborów poza krajem, ale nadal mieszkających na Węgrzech. Są to głównie migranci krótkoterminowi, czyli osoby, które opuściły kraj zaledwie kilka lat temu i z jakiegoś powodu nadal zachowały oficjalne zameldowanie w swojej

pierwotnej ojczyźnie. Czasami w literaturze fachowej nazywa się ich też nowymi emigrantami. O zwiększonym zainteresowaniu wyborami w tej grupie świadczy również fakt, że w 2018 roku w ambasadach zarejestrowanych było 58 310 wyborców, a ostatecznie głosowało 51 554 wyborców.

Chociaż ta grupa wyborców ma w wyborach dwa głosy, podobnie jak wyborcy krajowi, może głosować tylko w zagranicznych ambasadach, co nadal jest potencjalnie droższą formą głosowania niż głosowanie korespondencyjne. To rozwiązanie jest więc czasami uznawane za niesprawiedliwe i dyskryminujące członków nowej diaspory w porównaniu z możliwościami rodaków i starszych członków diaspory. Spór, który został spowodowany skargą konstytucyjną jednego obywatela-wyborcy mieszkającego w Wielkiej Brytanii, ostatecznie musiał zostać rozstrzygnięty przez węgierski Sąd Konstytucyjny w 2016 roku, który jednak uznał obecny system za zgodny z konstytucją.

W wyroku (3086/2016 (26 kwietnia) ABH) Sąd Konstytucyjny wziął pod uwagę, że obywatele mieszkający na Węgrzech, którzy w czasie wyborów przebywają za granicą przez dłuższy lub krótki okres, mają trudniejszą i bardziej kosztowną możliwość skorzystania z prawa wybierania, ale z drugiej strony mają – w przeciwieństwie do współobywateli nieposiadających stałego miejsca zamieszkania – pełny dostęp do wyborów, ponieważ mają dwa głosy. Sąd (a wcześniej rzecznik praw obywatelskich) przyjął, że są to *de facto* dwie zasadniczo różne grupy wyborców, więc rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę nie jest dyskryminujące. Ponadto obywatele, którzy nadal mieszkają w swojej ojczyźnie, są nadal związani z nią ściślejszymi więzami. Fakt ten może na przykład uzasadniać, że dysponują oni dwoma głosami [Kurunczi 2018: 235–236].

Między tymi dwoma grupami obywateli jest jeszcze jedna ważna różnica. O ile obywatele mieszkający w kraju są rejestrowani przez organy wyborcze automatycznie i na terenie całego kraju, to obywatele zamieszkujący na stałe za granicą muszą sami zarejestrować się przed wyborami, ponieważ bez rejestracji nie mogą uczestniczyć w wyborach i nie otrzymają kopert z kartami do głosowania. Pierwotnie rządząca większość chciała wprowadzić ogólnokrajową rejestrację przedwyborczą dla wszystkich, w tym także dla wyborców krajowych, ale ostatecznie porzuciła ten pomysł po wyroku Sądu Konstytucyjnego (1/2013 (1 lipca) ABH) i ograniczyła rejestrację wyłącznie w stosunku do obywateli bez stałego miejsca zamieszkania w kraju. W ich przypadku rejestracja jest konieczna, logiczna i prawnie uzasadniona.

Według danych centralnej administracji wyborczej stosunek między dwiema grupami wyborców w dniu 13 lipca 2020 roku przedstawiał się następująco: łącznie 8 261 711 uprawnionych do udziału w wyborach parlamentarnych i ewentualnie w referendum ogólnokrajowym. 7 859 576 wyborców miało stałe miejsce zamieszkania na Węgrzech, a 402 135 obywateli było zarejestrowanych bez stałego miejsca zamieszkania (<https://www.valasztas.hu/valasztas>)

polgarok-szama-valasztastipusonkent). Poza tym członkiem Krajowej Komisji Wyborczej może zostać wybrany wyłącznie obywatel węgierski posiadający wykształcenie prawnicze, który ma stałe miejsce zamieszkania na Węgrzech i który posiada biernie prawo wyborcze w wyborach do Zgromadzenia. Parlament na wniosek prezydenta Republiki wybiera większością dwóch trzecich deputowanych obecnych siedmiu członków Krajowej Komisji Wyborczej i trzech ich zastępców na dziewięcioletnią kadencję [Cservák, Csaba 2015: 15].

## ZAKOŃCZENIE

Obecne węgierskie ustawodawstwo wyborcze do parlamentu jest – zgodnie z dotychczasową tradycją – bardzo szczegółowe, stosunkowo skomplikowane i sofistycznie wyrafinowane. Ma na celu uwzględnienie interesów i możliwości kilku grup i podgrup wyborców. Nie zostało jednak przyjęte w sposób konsensualny – stabilna (a zarazem konstytucyjna) rządząca większość w parlamencie nie domagała się nawet kompromisu i konsensusu, gdyż była w stanie uchwalić nową wyborczą ustawę – organiczną – także bez porozumienia z opozycją.

Przyjęta regulacja jak dotąd przynosi korzyści politykom Fidesz-KDNP: już tylko w dwóch wyborach parlamentarnych zdobyli 2/3 mandatów, czyli większość konstytucyjną, co umożliwia im stosunkowo wygodne rządzenie. Jednak ich realne poparcie ze strony wyborców nie wynosi dwie trzecie, ale jest ustabilizowane na poziomie około 45–50% (czyli nominalnie 2,5 do 3 milionów wyborców), co jest również imponującą liczbą. Jednak większość kwalifikowaną – konstytucyjną – zapewnia przede wszystkim system wyborczy, który znacząco faworyzuje zwycięzcę wyborów.

Ponieważ wspomniana większość konstytucyjna zależy głównie od jednego lub dwóch mandatów, decydują o niej, mniej więcej, głosy wyborców z diaspory. Fakt ten sprawia, że część opozycji jest nieufna wobec głosowania korespondencyjnego obywateli niebędących rezydentami. Najbardziej krytyczna jest tradycyjnie Koalicja Demokratyczna (DK) byłego premiera Ferenca Gyurcsány'ego. Koalicji rządzącej pomogło nawet w 2018 roku preferencyjne głosowanie przedstawicieli mniejszości narodowych. Do parlamentu dostał się też przedstawiciel mniejszości niemieckiej, który wcześniej był lokalnym politykiem Fideszu, z którym nie rozstał się w złości. Oczywiście podczas wyborów zawsze swoją rolę odgrywa również wyraźna dominacja sił rządowych w mediach publicznych i częściowo w mediach prywatnych. Zasadniczo węgierskie wybory parlamentarne rozstrzygają się w jednomandatowych okręgach wyborczych.

Chociaż istniejąca regulacja jest bardziej innowacyjna niż poprzednie, jednej granicy węgierski ustawodawca jednak jeszcze nie przekroczył. Choć było już to kilkakrotnie omawiane, nawet po uchwaleniu nowej konstytucji Zgroma-

dzenie nie zdecydowało się na wprowadzenie możliwości głosowania za pomocą nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych (e-głosowanie). Pod tym względem władza ustawodawcza była i nadal jest bardzo konserwatywna i w tej kwestii nie ma zasadniczej różnicy między koalicją, która rządziła przed 2010 rokiem a koalicją, która doszła do władzy dopiero w tymże 2010 roku [Cserny, Nemeslaki 2015: 241, 261].

Тлумачення з мови словацького  
Krzysztof Skotnicki

## BIBLIOGRAFIA

- Cserny Ákos, Nemeslaki András. 2015. *Az e-szavazás lehetőségei és korlátai Magyarországon. W: Választási dilemmák*. Ed. Ákos Cserny. Budapest: NKE.
- Cservák Csaba. 2015. *A választási szervek szabályozása, különös tekintettel a Nemzeti Választási Bizottságra. W: Választási dilemmák*. Ed. Ákos Cserny. Budapest: NKE.
- Dezső Márta. 1994. *A választási rendszer. W: Alkotmánytan*. Ed. István Kukorelli. Budapest: Osiris-Századvég.
- Hollósi Gábor. 2015. „Országgyűlési választási rendszer és választójog a Horthy-kori Magyarországon”. *Pro Publico Bono – Magyar közigazgatás* 1.
- Horváth Attila. 2020. *Pártok jogállása. W: Bevezetés az alkotmányjogba*. Eds. Fruzsina Gárdos-Orosz, Iván Halász. Budapest: Dialóg-Campus.
- Horváth Attila, Révész T. Mihály. 2003. *Diktatórikus berendezkedések a 20. századi magyar alkotmánytörténetben. W: A magyar alkotmánytörténet*. Ed. Barna Mezey. Budapest: Osiris.
- Kurunczi Gábor. 2018. „A belföldi lakóhely követelmény, mint a választójog korlátja”. *Iustum Aequum Salutare* XIV(1).
- László Róbert. 2015. *Még mindig a sötétszürke zónában – az átalakult jelöltállítási és kampányfinanszírozási rendszer. W: Választási dilemmák*. Ed. Ákos Cserny. Budapest: NKE.
- M. Balázs Ágnes. 2018. „Kötődés és identitás – A nemzetiségek országgyűlési képviselője, az identitás fogalma az anyaországhoz való viszony tükrében”. *Kisebbségkutatás* 1.
- Nagyné Szegvári Katalin. 2002. *A választás mint a hatalom legitimációja. W A választójog*. Ed. Gábor Máthé. Budapest: Press Publica.
- Romsics Ignác. 1990. „Nyíltan vagy titkosan? A Horthy-rendszer választójoga”. *Rubicon* 2.

## ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- [http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/nyiltan\\_vagy\\_titikosan\\_a\\_horthy\\_rendszer\\_valasztojoga](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/nyiltan_vagy_titikosan_a_horthy_rendszer_valasztojoga)  
<https://www.valasztas.hu>  
<https://www.valasztas.hu/valasztopolgarok-szama-valasztastipusonkent>

## Streszczenie

Po krótkim wprowadzeniu historycznym, studium dotyczy aktualnego ustawodawstwa węgierskiego. Prawo wyborcze na Węgrzech zawsze było skomplikowane, a obecne przepisy podtrzymują tę tradycję. Nowe ordynacje wyborcze z 2011 i 2013 roku zrestrukturyzowały cały mieszany system wyborczy, który jest teraz bardziej otwarty dla członków węgierskiej diaspory, mieszkającej na całym świecie. Wybór metody jest szczególnie problematyczny. Obywatele węgierscy mieszkający za granicą, którzy nie mają oficjalnego adresu zamieszkania, mogą głosować na partyjne listy kandydatów jedynie drogą korespondencyjną. Obywatele, którzy nadal zachowali adres na Węgrzech, mogą głosować tylko w ambasadach. Członkowie mniejszości narodowych i etnicznych mieszkający na Węgrzech mogą po rejestracji korzystać ze specjalnego systemu reprezentacji. Lista kandydatów do samorządu mniejszości narodowych potrzebuje tylko 25% głosów potrzebnych do uzyskania mandatu przez partie polityczne. Jeśli nie osiągną takiej liczby głosów, mogą wysłać do parlamentu rzecznika bez prawa głosu. Obecnie tylko mniejszość niemiecka ma pełnoprawnego przedstawiciela w parlamencie. Inne mniejszości mają tylko rzeczników. Jednak każdy sofistyczny i skomplikowany system wyborczy jest wrażliwy. Tak jest również w przypadku Węgier.

**Słowa kluczowe:** konstytucja, wybory, prawo wyborcze, ewolucja prawa wyborczego, Węgry.

## DEVELOPMENT OF HUNGARIAN ELECTORAL LAW AFTER 2010 (summary)

After the short historical introduction the paper deals with the current electoral legislation of Hungary. The Hungarian electoral law was always complicated and the current regulation has preserved this tradition. The new electoral acts from 2011 and 2013 reshaped the mixed electoral system, which is actually open towards the members of the Hungarian diaspora living worldwide. The problem is the form of the voting. The Hungarian citizens living abroad without official residency in Hungary can vote only on the candidate lists of political parties. They can vote by post. The citizens who have also the address in Hungary can vote only at the embassies. The members of national and ethnic minorities who live in Hungary can use after the registration the special regime of representation. The candidate list of minority self-governments have to achieve at least 25% of votes, which need the candidate list of political parties to enter the Parliament. If they did not achieve this number of votes, the unsuccessful minority can send to the Parliament its representative with consultative character. Currently only the German minority has normal mandate, other minorities have only their respective representatives. Every sophisticated and complicated electoral system is more sensitive. This is also the case of Hungary.

**Keywords:** constitution, elections, election law, evolution of electoral law, Hungary.