DOI:10.17951/k.2016.23.2.99

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA
VOL. XXIII, 2 SECTIO K 2016

Wydział Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

MARCIN POMARAŃSKI

Referendum ogólnokrajowe w systemach politycznych Węgier i Albanii: analiza porównawcza

National referendum in Hungarian and Albanian political systems: a comparative analysis

ABSTRAKT

Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie o miejsce instytucji referendum ogólnokrajowego w systemach politycznych Węgier i Albanii po transformacji ustrojowej 1989, zarówno w wymiarze legislacyjnym, jak i praktycznym. Zmiany prawne, które nastąpiły w tym okresie, zagwarantowały obywatelom obydwu państw narzędzia do bezpośredniego sprawowania władzy. Jednakże niemal natychmiast zmiany te były ograniczane. W przypadku Albanii zadecydował o tym wieloletni zamęt polityczny, który skutecznie zniechęcił społeczeństwo do aktywności referendalnej. Węgrom uprawnienia te stopniowo odbierały natomiast decyzje poszczególnych rządów zmieniających wielokrotnie ordynację wyborczą. Przedmiotem naszego zainteresowania będą różnice instytucjonalne i prawne determinujące stan demokracji bezpośredniej w obydwu państwach. Główna teza artykułu opiera się na opinii, że Węgry i Albania, niezależnie od ich wspólnych doświadczeń, reprezentują dwa różne modele adaptacji rozwiązań demokracji bezpośredniej.

Słowa kluczowe: demokracja bezpośrednia, referendum w Albanii, referendum na Węgrzech

WSTĘP[1]

Transformacja ustrojowa z przełomu lat 80. i 90. XX wieku w Europie Środkowej i Wschodniej była najważniejszym katalizatorem dla przemian demokratycznych w tej części świata w XX wieku. Polityczny entuzjazm charakterystyczny w tym okresie zarówno dla nowych elit władzy, jak i dla zwykłych obywateli

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

pozwolił krajom postkomunistycznym zaadaptować zachodnioeuropejskie systemy prawne, wzorce rozwoju gospodarczego oraz kulturę polityczną. Zmiany te objęły również instrumenty demokracji bezpośredniej, takie jak referendum ogólnokrajowe. Choć żaden z tych procesów nie przebiegał we wszystkich państwach regionu w sposób proporcjonalny, jedne z największych dysproporcji nastąpiły właśnie w przypadku zasad i instrumentów demokracji bezpośredniej. Wynikało to głównie z różnej dynamiki kształtowania się poszczególnych postautorytarnych społeczeństw obywatelskich, których przedstawiciele zyskiwali nie tylko świadomość swoich praw do bezpośredniego udziału w procesie sprawowania władzy, ale i determinację, by jak najskuteczniej je egzekwować. Jednocześnie dynamika ta odegrała także kluczową rolę w kształtowaniu postaw nowych przywódców politycznych państw Europy Środkowej i Wschodniej, ukierunkowując ich poglądy na temat sensu i znaczenia instrumentów demokracji bezpośredniej, takich jak referendum ogólnokrajowe. To właśnie zdolność do osiągnięcia zrównoważonego kompromisu pomiędzy postulatami społecznymi w sprawie udziału obywateli w procesie decyzyjnym a stanowiskami nowych elit władzy stała się najbardziej miarodajnym wskaźnikiem stabilności politycznej i wyznacznikiem siły zasad demokratycznych w tej części świata.

Celem niniejszej pracy będzie odpowiedź na pytanie o miejsce instytucji referendum ogólnokrajowego w systemach politycznych Węgier i Albanii po transformacji ustrojowej z lat 1989–1990, zarówno w wymiarze legislacyjnym, jak i praktycznym. Zmiany prawne, które nastąpiły w tym okresie, zagwarantowały obywatelom obydwu państw narzędzia do bezpośredniego sprawowania władzy, które jednakże niemal natychmiast zostały ograniczone. W przypadku Albanii zadecydował o tym wieloletni zamęt polityczny, który skutecznie zniechęcił społeczeństwo do takiej aktywności. Węgrom natomiast uprawnienia te stopniowo odbierały decyzje poszczególnych rządów zmieniających wielokrotnie ordynację wyborczą. W konsekwencji, o obecnej pozycji instytucji referendum ogólnokrajowego zarówno w Albanii, jak i na Węgrzech decyduje w znacznej mierze splot uwarunkowań historycznych i politycznych, zarówno tych sprzed transformacji ustrojowej, jak i zaistniałych w ostatnim ćwierćwieczu, które znajdują swoje odzwierciedlenie zarówno w konkretnych rozwiązaniach legislacyjnych, jak i w aktywności referendalnej Albańczyków i Węgrów. Przedmiotem naszego zainteresowania będą szczególnie różnice instytucjonalne i prawne determinujące stan demokracji bezpośredniej w obydwu państwach. Główną hipotezą artykułu jest przekonanie, że Węgry i Albania, niezależnie od ich zbliżonych doświadczeń historycznych, reprezentują dwa różne modele adaptacji rozwiązań demokracji bezpośredniej. W celu jej weryfikacji posłużymy się elementami metod: historycznej, instytucjonalno-prawnej oraz porównawczej.

ZBLIŻONE DOŚWIADCZENIA HISTORYCZNE

Podobnie jak w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej Węgry oraz Albania nie miały zbyt dużych doświadczeń w implementacji zasad demokracji bezpośredniej przed rokiem 1989. W przypadku tego pierwszego państwa najwcześniejsze pomysły urzeczywistnienia ideałów demokracji bezpośredniej sięgają końca XVIII wieku, gdy postulaty obligatoryjnego referendum konstytucyjnego i weta ludowego znalazły się w projekcie konstytucji autorstwa Ignaca Martinovicsa, filozofa politycznego i lidera ruchu węgierskich jakobinów. Na jego pomysły powoływali się w późniejszych latach m.in. Lajos Kossuth, proponujący w 1851 roku bezpośrednie sprawowanie władzy przez lokalne wspólnoty ludowe, a także Węgierska Partia Socjaldemokratyczna, postulująca od 1903 roku prawo do „bezpośredniej legislacji manifestowanej w prawie ludzi do inicjatywy oraz weta". W żadnym ze wspomnianych przypadków jednak propozycje te nie zostały przekształcone w konkretne przepisy prawa, a jedynym praktycznie wykorzystanym narzędziem demokracji bezpośredniej była procedura plebiscytu terytorialnego, która pomogła ukształtować przebieg węgierskich granic po rozpadzie Cesarstwa Austro-Węgier. Przykładem tego był chociażby plebiscyt w sprawie miasta Sopron z 1921 roku, w ramach którego 65% mieszkańców odrzuciło roszczenia Austrii i zagłosowało zgodnie z oczekiwaniami nowych władz w Budapeszcie za przyłączeniem terenu do nowego państwa węgierskiego [Komáromi 2013: 41–46].

W przypadku Albanii sprawa ta wygląda jeszcze mniej wyraźnie. Ogłoszona we Vlorze w 1912 roku niepodległość, naznaczona doświadczeniami ponad 450-letniego panowania tureckiego, rozpoczęła proces żmudnego budowania tożsamości narodowej mieszkańców, która niekoniecznie miała być związana z demokratycznymi przemianami. Jego wyznacznikiem stała się autorytarna władza Ahmeda ben Zogu, który najpierw jako prezydent republiki (1925–1928), a następnie jako król Zogu I (1928–1939) sprawował całkowitą władzę nad krajem aż do wybuchu II wojny światowej. Po okresie okupacji włoskiej (1939–1943) i niemieckiej (1943–1945) władzę w kraju przejęli komuniści, tworząc w 1946 roku wzorem Jugosławii Albańską Republikę Ludową. Istniała ona nieprzerwanie do momentu transformacji ustrojowej i przełomu demokratycznego, które nastąpiły na początku lat 90. XX wieku [Wojnicki 2007: 5–12]. Doświadczenia te praktycznie uniemożliwiły adaptację jakichkolwiek narzędzi demokracji bezpośredniej w albańskim systemie prawnym i świadomości politycznej obywateli przed rokiem 1991.

Jak się okazuje, pierwsza konstytucyjna implementacja zasad demokracji bezpośredniej nastąpiła w przypadku obydwu państw w czasie rządów komunistycznych. Jednakże, zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku legislacja ta miała charakter fasadowy i nie została nigdy zastosowana w praktyce. W okresie Węgierskiej Republiki Ludowej (1949–1989) konstytucja z 1949 roku wprowadziła ustęp zapewniający Radzie Prezydialnej – kolegialnej głowie państwa, prawo poddania kwestii o narodowym znaczeniu pod głosowanie w drodze ogólnokrajowego „plebiscytu".

Dodatkowo Ustawa o radach lokalnych z 1971 roku wprowadzała możliwość konsultowania ważnych problemów społecznych w drodze bezpośrednich „zgromadzeń wiejskich" [The Constitution of the People's Republic of Hungary 1949: art. 20; Law on Local Council 1971: art. 35]. W przyjętej pięć lat później konstytucji Ludowej Socjalistycznej Republiki Albanii znalazło się natomiast zapewnienie o „sprawowaniu władzy przy pomocy organów przedstawicielskich oraz bezpośrednio", choć gwarancje te, zgodnie z powszechną w państwach komunistycznych praktyką, przysługiwały nie narodowi czy społeczeństwu, ale mgliście określonemu „ludowi pracującemu". Dodatkowo w artykule 67 tejże konstytucji Zgromadzenie Ludowe jako organ ustawodawczy otrzymało wśród swoich prerogatyw również możliwość zwoływania „referendum powszechnego" [The Constitution of the People's Socialist Republic of Albania 1976: art. 5, 67].

Pierwsze realnie funkcjonujące zasady demokracji bezpośredniej na Węgrzech wprowadziła dopiero nowelizacja komunistycznej konstytucji Prawo o referendum i inicjatywie ludowej przyjęta w 1989 roku, likwidująca jej prowizoryczny charakter i totalitarny wydźwięk, a nadająca formę ustawy zasadniczej godnej prawdziwego państwa prawa. Również w Albanii dokonujący się na początku lat 90. XX wieku przełom demokratyczny i towarzysząca mu transformacja ustrojowa przyczyniły się do doprecyzowania legislacyjnego instrumentów demokracji bezpośredniej. Ustanawiająca nowy porządek prawny ustawa konstytucyjna z 29 kwietnia 1991 roku „O podstawowych uregulowaniach konstytucyjnych" powtórzyła w gruncie rzeczy zakres i sens rozwiązań zaproponowanych w 1976 roku, likwidując jednak jego ewidentne autorytarne mankamenty [Law on Referendum and Popular Initiative 1989; The Major Constitutional Provisions The People's Assembly of The Republic of Albania 1991].

Rozwiązania prawne ustanowione na Węgrzech ustawą konstytucyjną z 1989 roku zapewniły obywatelom stosunkowo szeroki zakres możliwości wywierania realnego wpływu na proces podejmowania decyzji politycznych. Według Międzynarodowego Instytutu na rzecz Demokracji i Pomocy Wyborczej prawo z tego okresu było niezwykle liberalne, wyprzedzając rozwiązania legislacyjne większości krajów europejskich [Medve 2008: 99]. Jednak fakt dość późnego przyjęcia nowej konstytucji przez węgierskie Zgromadzenie Narodowe (która ukazała się w 2011 roku, a więc 22 lata po upadku reżimu komunistycznego) i charakterystyczna dla tego okresu dynamika zmian polityczno-prawnych przyczyniły się do stopniowego ograniczenia prawnie dopuszczanych zasad demokracji bezpośredniej. Przyjęte w tym okresie dwie kolejne poprawki do konstytucji, a także dwie kolejne ordynacje wyborcze i pięć decyzji Trybunału Konstytucyjnego uczyniło z referendum problem delikatny i *stricte* polityczny. W związku z tym prawo referendalne prezentowało się w oczach obywateli jako mało stabilne i nieefektywne. Opinię tę potęgował również stosunek do zasad demokracji bezpośredniej ze strony elit politycznych, przekonanych o jego wtórności względem prawa „parlamentarnego". Doprowadziło to w konsekwencji do trwałego ograniczenia możliwości zastosowania zasad demokracji bezpośredniej w nowej konstytucji z 2011 roku [Ustawa zasadnicza Węgier 2011].

Zbieżne doświadczenia społeczno-polityczne charakteryzują albańskie próby implementacji zasad demokracji bezpośredniej. Demokratyczne zmiany w państwie, w tym nowa konstytucja z 1998 roku, przebiegały w atmosferze gwałtownego konfliktu między prodemokratycznymi i socjalistycznymi partiami politycznymi, które wraz z falą silnych niepokojów społecznych przybrały w 1997 roku niemal formę wojny domowej. Zawirowania polityczne doprowadzające do sześciu modyfikacji albańskiego systemu wyborczego po 1990 roku skutecznie ograniczyły możliwość korzystania z instrumentów demokracji bezpośredniej w procesie stanowienia prawa [Stojarová 2007: 39–40]. Niezależnie od przepisów prawnych i formalnych decyzji administracyjnych gwarantujących możliwość zwołania referendum ogólnokrajowego rząd w Tiranie, jak również opozycyjne elity polityczne w państwie nie wykazywały szczególnego zainteresowania możliwością skorzystania z procedur demokracji bezpośredniej, które do czasów współczesnych są praktycznie nieużywane.

ROZBIEŻNOŚCI LEGISLACYJNE

Systemy prawne obydwu omawianych państw dopuszczają obecnie możliwość zastosowania praktyki referendum na poziomie krajowym. Węgierska ustawa zasadnicza z dnia 25 kwietnia 2011 roku w artykule 8 części „Państwo”[2] wyszczególnia dwa rodzaje takiego referendum – obligatoryjne oraz fakultatywne. Obydwa są zwoływane przez Zgromadzenie Narodowe (Országgyűlés) z tą różnicą, że pierwsze jest podejmowane wyłącznie z inicjatywy co najmniej 200 tysięcy obywateli i musi zostać zwołane przez parlament, a drugie – z inicjatywy prezydenta republiki, rządu lub 100 tysięcy obywateli, a Zgromadzenie samo rozstrzyga, czy chce zwołać referendum, czy też nie [Ustawa zasadnicza Węgier 2011: art. 31]. W przypadku Albanii obowiązująca obecnie konstytucja z 1998 roku[3] wprowadziła w artykule 150 procedurę referendum ogólnokrajowego. Naród na wniosek 50 tysięcy obywateli posiadających prawa wyborcze uzyskał prawo do przeprowadzenia referendum w sprawie uchylenia ustawy, a także prawo zwrócenia się do prezydenta Republiki o przeprowadzenie referendum „w sprawach o szczególnym znaczeniu”. Decyzje związane z wykorzystaniem instrumentu demokracji bezpośredniej, co warte podkreślenia, nie wymagają obligatoryjnej zgody parlamentu, choć Zgromadzenie Ludowe (Kuvendi i Shqipërisë) również posiada własne prerogatywy do ogłoszenia referendum na wniosek jednej piątej deputowanych lub Rady Ministrów, a referendum w sprawie zmiany konstytucji to wyłączna jego kompetencja [The Constitution of the Republic of Albania 1998: art. 150–151].

[2] 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.

[3] Konstytucja została przyjęta przez Zgromadzenie Ludowe 21.10.1998, zatwierdzona przez ogólnokrajowe referendum w dniu 22.11.1998 oraz promulgowana przez dekret prezydenta z 28.11.1998.

Jedną z najbardziej fundamentalnych różnic pomiędzy obydwiema procedurami jest ich obligatoryjność. Prawodawstwo albańskie nie domaga się przeprowadzenia referendum w sposób obowiązkowy w żadnym z przypadków. Za każdym razem praktyka ta ma być jedynie alternatywą dla parlamentarnego procesu legislacyjnego. Jednakże, jeśli zostanie już wykorzystana, to zawsze ma charakter wiążący, a wygrywająca opcja wymaga zwykłej większości głosów. Istnieje jedynie warunek niezbędnego kworum głosujących, którzy muszą wziąć w nim udział, wynoszący jedną trzecią liczby zarejestrowanych wyborców. Pewnym kryterium jest tu także rozstrzygający głos prezydenta w sprawie uznania referendum, a także pozytywna Centralnej Komisji Wyborczej i Trybunału Konstytucyjnego. W przypadku Węgier, jak już zostało powyżej wspomniane, prawodawstwo dopuszcza istnienie specjalnej procedury referendum obligatoryjnego. Nie wymaga ona żadnego formalnego zatwierdzenia ze strony parlamentu czy prezydenta, a jedynie dwukrotnie większą liczbę zwolenników składających swoje podpisy pod wnioskiem w stosunku do drugiej procedury – referendum opcjonalnego. Co więcej, taka inicjatywa nie wymaga w ogóle wsparcia ze strony administracji rządowej, a jedynym warunkiem jest konieczność spełnienia przez aplikantów wymagań technicznych określonych przez Narodową Komisję Wyborczą (Nemzeti Választási Bizottság). Zarówno w przypadku obligatoryjnym, jak i opcjonalnym próg uznawalności referendum został określony na 50%, w wyniku czego „referendum jest ważne, jeśli ponad połowa głosujących oddała ważne głosy i jest wiążące, jeśli ponad połowa z głosujących udzieliła identycznej odpowiedzi na sformułowane w referendum pytanie" [*The Electoral Code of the Republic of Albania* 2003: art. 118, 132; Ustawa zasadnicza Węgier 2011: art. 8].

Kolejną rozbieżnością pomiędzy systemem albańskim a węgierskim jest kwestia roli parlamentu w inicjowaniu procedury referendalnej. Albańska ordynacja wyborcza od 2003 roku nadaje Zgromadzeniu Ludowemu prawo inicjatywy referendalnej na wniosek nie mniej niż jednej piątej posłów (28 osób). W określonych przypadkach może ono również aktywnie uczestniczyć w przygotowywaniu całej procedury i rozstrzyganiu o jej przeprowadzeniu. Jednakże, referendum ogólnokrajowe nie wymaga niezbędnie zgody większości parlamentarnej. Ustawodawca dopuszcza możliwość, aby w sytuacji „kwestii o szczególnym znaczeniu" decydentem w sprawie przeprowadzenia całej procedury demokracji bezpośredniej pozostawał jedynie prezydent, wspierany pozytywną opinią Trybunału Konstytucyjnego. Wyłączną kompetencją Zgromadzenia Ludowego, która nie może zostać scedowana na głowę państwa, jest natomiast podejmowanie decyzji o referendum w sprawie zmiany konstytucji [*The Electoral Code of the Republic of Albania*, art. 118–132].

Na Węgrzech dla odmiany rola Zgromadzenia Narodowego w procesie stosowania demokracji bezpośredniej była po 1989 roku stopniowo minimalizowana. Ustawa o referendum i inicjatywie ludowej z 1998 roku zapewniła parlamentowi dwie główne prerogatywy: 1) prawo wszczynania procedury referendalnej na wniosek jednej trzeciej deputowanych, a także 2) obowiązek inicjowania referendum ogólnokrajowego w sytuacji gdy wniosek został poparty przez 200 tysięcy obywa-

teli lub wymóg rozważenia takiej procedury, jeśli zebrano więcej niż 100 tysięcy, lecz mniej niż 200 tysięcy podpisów. W 2011 roku na mocy zmian konstytucyjnych pierwsze z powyższych uprawnień zostało Zgromadzeniu odebrane, w związku z czym węgierski parlament ani jego deputowani nie dysponują aktualnie inicjatywą referendalną. Ich rola kończy się w momencie podjęcia decyzji (obligatoryjnej lub opcjonalnej) o rozpoczęciu całej procedury [Ustawa zasadnicza Węgier 2011: art. 8; *Law on National Referendum and Popular Initiative* 1998].

Trzecią istotną rozbieżnością w legislacji poświęconej referendum ogólnokrajowym w Albanii i na Węgrzech jest zakres treści stanowiących przedmiot procedury demokracji bezpośredniej. W przypadku pierwszego ze wspomnianych państw prawo określa te kwestie jedynie w sposób ogólnikowy, stwierdzając, że: „Naród ma prawo do przeprowadzenia referendum […] w sprawach o szczególnym znaczeniu". Jedynie kwestie związane z: integralnością terytorialną republiki, ograniczeniami podstawowych praw i wolności człowieka, budżetem, podatkami i zobowiązaniami finansowymi państwa, wprowadzaniem lub znoszeniem stanu wyjątkowego, amnestiami, a także wypowiadaniem wojny i zawieraniem pokoju nie mogą stać się przedmiotem referendum [The Constitution of the Republic of Albania 1998: art. 150–151].

Regulacje węgierskie wydają się w tej kwestii także dość nieprecyzyjne. Zgodnie z nimi referendum ogólnokrajowe może odbyć się w przypadku każdej kwestii znajdującej się w zakresie uprawnień i obowiązków Zgromadzenia Narodowego. Doprecyzowanie tego katalogu uprawnień następuje na podstawie rozbudowanej listy kwestii wyłączonych z możliwości stanowienia przedmiotu referendum ogólnokrajowego. Konstytucja z 2011 roku wyszczególnia w tym względzie zmiany w: „1) w Ustawie Zasadniczej; 2) centralnym budżecie państwa oraz jego wykonaniu; rodzajach podatków państwowych, świadczeniach socjalnych, opłatach, cłach, a także centralnych decyzjach określających podatki lokalne; 3) treściach ustaw odnoszących się do wyboru deputowanych do Zgromadzenia Narodowego, przedstawicieli samorządów terytorialnych i burmistrzów, a także deputowanych do Parlamentu Europejskiego; 4) zobowiązaniach wynikających z umów międzynarodowych; 5) obsadzie personalnej stanowisk oraz tworzeniu struktur organizacyjnych, należących do kompetencji Zgromadzenia Narodowego; 6) samorozwiązaniu się Zgromadzenia; 7) rozwiązywaniu rad samorządowych; 8) wprowadzaniu stanu wojennego, ogłaszaniu stanu nadzwyczajnego i stanu wyjątkowego, a także ogłaszaniu i przedłużaniu stanu mobilizacji obronnej; 9) udziału w operacjach militarnych; 10) ogłoszeniu amnestii" [Ustawa zasadnicza Węgier 2011: art. 8].

Jedną z kluczowych rozbieżności w zakresie treściowym referendum ogólnokrajowego jest również problem zmiany konstytucji. Albańska konstytucja doprecyzowana zapisami ordynacji wyborczej wymienia referendum konstytucyjne jako jedną z akceptowanych procedur demokracji bezpośredniej. Może być ona zainicjowana jedynie przez parlament większością dwóch trzecich głosów wszystkich jego członków, na wniosek jednej piątej deputowanych. W przeciwieństwie do tego, węgierskie prawo całkowicie wyklucza możliwość zmiany konstytucji na drodze referendum

ogólnokrajowego. Jednak decyzja Trybunału Konstytucyjnego nr 25/1999 precyzowała, że zakaz ten odnosi się jedynie do zmian konstytucyjnych inicjowanych przez obywateli, a nie proponowanych przez deputowanych Zgromadzenia Narodowego. Zatem istnieje teoretyczna możliwość poddania takich zmian konstytucyjnych pod głosowanie społeczne w drodze referendum. Jednakże w praktyce jest ono mało prawdopodobne, a zmiana konstytucji pozostaje wyłączną kompetencją węgierskiego parlamentu [Komáromi 2013: 56].

PRAKTYKA REFERENDALNA

Określone uwarunkowania historyczne, polityczne oraz legislacyjne przełożyły się na kompletnie odmienne praktyki zastosowania instrumentów referendalnych przez społeczeństwa albańskie i węgierskie, jak również na sam sposób postrzegania znaczenia politycznej aktywności obywateli dla rozwoju procesów demokratycznych w obydwu państwach. W przypadku Albanii największą przeszkodę stanowi samo prawo, niespójne w wielu kwestiach, a zarazem niezbyt pochlebnie oceniane przez obywateli. Cały katalog zarzutów w tej sprawie można odnaleźć w raportach końcowych wizyt monitorujących z ramienia OBWE i Rady Europy, które miały miejsce w 2013 i 2015 roku. Niektóre z uwag przedstawicieli dotyczyły tak poważnych kwestii, jak: 1) upolityczniony charakter Centralnej Komisji Wyborczej niegwarantujący bezstronności głosowania; 2) zastrzeżenia wobec integralności systemu rejestrującego głosy; 3) zbyt restrykcyjne kryteria przyjmowania wniosków o referendum i rejestracji kandydatów w wyborach; 4) oskarżenia o wywieranie presji na głosujących, podważającej bezstronny charakter oddanego przez nich głosu [Broz, Svensson 2013; *Republic of Albania. Local elections*... 2015].

Co więcej, Aurela Anastasi, jedna z najbardziej znanych specjalistek od albańskiej legislacji, podkreślając wciąż żywe w społeczeństwie przywiązanie do prawa zwyczajowego, zauważyła, że brak tradycji demokratycznej w tamtejszej kulturze politycznej bezpośrednio wpływa na sposób postrzegania użyteczności mechanizmów demokracji bezpośredniej w procesie sprawowania władzy w państwie zarówno w świadomości zwykłych Albańczyków, jak i tamtejszych elit politycznych. Wszelkie inicjatywy zastosowania tych mechanizmów w praktyce z punktu widzenia rządzących nie są interpretowane jako uzupełnienia demokratycznych procesów politycznych – nieocenionych z punktu widzenia kształtującego się wciąż społeczeństwa obywatelskiego. Są one postrzegane jako interwencje w tok sprawowania władzy, które mogą niepotrzebnie skomplikować postępujące procesy polityczne [Anastasi 2014: 81–82].

W przypadku Węgier dla odmiany głównym determinantem ograniczonej aktywności obywateli w proces sprawowania władzy przy pomocy instrumentu referendum ogólnokrajowego wydaje się być tamtejsza elita polityczna, która przez ostatnie dwie dekady starała się angażować kolejne projekty referendalne do walki politycznej, zarówno pro-, jak i antyrządowej. Przykładem tego może być chociażby zaciekła

konfrontacja z lat 2004–2010 pomiędzy sprawującą władzę lewicą z Węgierskiej Partii Socjalistycznej (Magyar Szocialista Párt) a konserwatystami z Fidesz – Węgierskiej Unii Obywatelskiej (Fidesz – Magyar Polgári Szövetség). Podejmowane w tym okresie przez opozycję próby zainicjowania referendum ogólnokrajowego przybierały charakter masowy, a dobór pytań we wnioskach do Narodowej Komisji Wyborczej, które miały być przedmiotem głosowań, jednoznacznie wskazywał na ich polityczny i antyrządowy charakter. Sukces takiego referendum w 2008 roku bardzo wyraźnie wpłynął na zwycięstwo Fideszu w późniejszych wyborach, a liderowi ugrupowania – Viktorowi Orbánowi – zagwarantował tekę premiera. Rola, jaką narzędzia demokracji bezpośredniej odegrały w powrocie Orbána i całego Fideszu do władzy[4], wyjaśnia przynajmniej częściowo zarówno stopniowe dezawuowanie się procedur referendalnych w oczach opinii publicznej, jak również późniejsze działania partii rządzącej na rzecz ograniczenia możliwości ich stosowania, ukoronowane w regulacji prawnej przyjętej konstytucją z 2011 roku.

Zarówno w Albanii, jak i na Węgrzech powyższe uwarunkowania znalazły swoje odzwierciedlenie w praktyce korzystania z procedur referendum ogólnokrajowego. Niezależnie od prawnych gwarancji zawartych w konstytucji z 1998 roku i późniejszych ordynacji wyborczej, jak również niezależnie od politycznych deklaracji przedstawicieli rządu w Tiranie praktyka wykorzystania instrumentów demokracji bezpośredniej w procedurze stanowienia prawa jest w przypadku Albanii znikoma. Od upadku komunizmu na początku lat 90. XX wieku referendum ogólnonarodowe przeprowadzono tam jedynie trzykrotnie. Co więcej, wszystkie zorganizowano jeszcze na mocy przepisów Ustawy konstytucyjnej z 1991 roku. Żadne referendum nie odbyło się jednak po przyjęciu nowej konstytucji w 1998 roku. W dwóch przypadkach celem było uzyskanie społecznej akceptacji proponowanych przepisów konstytucyjnych (1994, 1998), a w trzecim – wyrażanie opinii na temat wyboru preferowanego systemu rządów (1997) [Kume 2014: 67–68].

Tabela 1. Referenda ogólnokrajowe w Albanii

Data referendum	Przedmiot referendum	Liczba głosujących	Procent głosujących	Wynik głosowania
07.11.1994	Referendum w sprawie zatwierdzenia projektu konstytucji	1 676 833	84,43%	Za – 43,62% Przeciw – 56,38%
29.06.1997	Referendum w sprawie ustroju politycznego Albanii	1 423 209	70,06%	Republika – 66,75% Monarchia – 33,25%
22.11.1998	Referendum w sprawie zatwierdzenia projektu konstytucji	968 346	50,57%	Za – 93,51% Przeciw – 6,49%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Kume, *Referendums – analysis and assessment of the Albanian legislation*, „Interdisciplinary Journal of Research and Development" 2014, vol. 1, nr 1, s. 67–69, a także strony internetowej Centralnej Komisji, http://www.cec.org.al/ (dostęp: 13.01.2017).

[4] Viktor Orbán był już wcześniej premierem centroprawicowego gabinetu koalicyjnego w latach 1998–2002.

Od 1989 roku Węgrzy natomiast siedmiokrotnie stosowali procedurę referendum ogólnokrajowego, zadając w jego ramach społeczeństwu trzynaście pytań. Jednakże, aż sześć z nich odbyło się przed przyjęciem „nowej" konstytucji w 2011 roku. Dwa pierwsze przypadki były nierozerwalnie związane z procesem następującej w owym czasie transformacji ustrojowej. W listopadzie 1989 roku po kilkumiesięcznych sporach pomiędzy Węgierską Socjalistyczną Partią Robotniczą (MSZMP) a środowiskami opozycyjnymi, dotyczącymi między innymi sprawy terminu wyborów prezydenckich, zorganizowano referendum, w którym zapytano obywateli o cztery kwestie: 1) czy prezydent powinien zostać wybrany dopiero po pierwszych wolnych wyborach parlamentarnych; 2) czy organizacje związane z MSZMP powinny mieć zakaz funkcjonowania w miejscach pracy; 3) czy MSZMP powinna zostać rozliczona z posiadanego przez nią majątku; 4) czy powinno się rozwiązać paramilitarne bojówki Milicji Robotniczej istniejące w kraju od czasu niepokojów społecznych w 1956 roku. Osiem miesięcy później w kolejnym referendum ogólnokrajowym powróciła kwestia wyborów prezydenta republiki. Społeczeństwo zostało zapytane, czy głowa państwa powinna być wybierana w wyborach bezpośrednich. Następne przedsięwzięcia referendalne były związane z koniecznością wyrażenia zgody przez węgierskich obywateli na członkostwo państwa w strukturach międzynarodowych: NATO (1997) oraz Unii Europejskiej (2003). Przeprowadzono je na podstawie znowelizowanego prawa, które między innymi zmieniało próg uznawalności całej procedury za wiążącą. W znacznej mierze zadecydowało o sukcesie obydwu przedsięwzięć.

Prawdopodobnie sukces tego ostatniego przełożył się również na upowszechnienie w latach 2004–2010 w społeczeństwie tendencji do wykorzystania instrumentu referendum ogólnokrajowego jako narzędzia w rozgrywkach politycznych pomiędzy rządem a opozycją. W okresie tym udało się zastosować procedurę dwukrotnie. W 2004 roku opozycja przeforsowała wniosek o referendum, w którym pytano obywateli o zgodę na pozostawienie systemu publicznej służby zdrowia, utrzymywanej przez władze państwowe i samorządowe, a także na automatyczne otrzymywanie węgierskiego obywatelstwa przez etnicznych Węgrów mieszkających poza granicami kraju. W związku z tym, że obydwie kwestie oddawane pod ocenę społeczeństwa wzbudzały (i wciąż wzbudzają) żywe kontrowersje i były sprzeczne z planami ówczesnej ekipy rządzącej, cała procedura przygotowawcza referendum przebiegała w napiętej atmosferze. Po raz kolejny próbę zaangażowania procedury referendalnej w rywalizację wyborczą udało się urzeczywistnić w 2008 roku znajdującemu się wówczas w opozycji Fideszowi, który w okolicznościach podobnych do tych sprzed czterech lat zainicjował referendum w sprawie zniesienia obowiązkowych składek i opłat za odpowiednio: 1) opiekę szpitalną; 2) rodzinną opiekę lekarską i dentystyczną; 3) studia na węgierskich uczelniach wyższych.

Ostatnie jak na razie referendum ogólnokrajowe i jedyne zorganizowane na mocy przepisów obowiązującej obecnie konstytucji z 2011 roku odbyło się 2 października 2016 roku, bacznie obserwowane przez komentatorów politycznych z wszystkich krajów Unii Europejskiej. Przedmiotem decyzji społeczeństwa węgierskiego była we-

ryfikacja zaproponowanego przez Komisję Europejską w 2015 roku planu podzielenia między poszczególne państwa członkowskie uciekających przed prześladowaniami i wojną uchodźców z Syrii i Erytrei. Choć w momencie głosowania sam plan był już nieaktualny, to referendum wciąż miało ogromne znaczenie dla rządzącej partii Fidesz. Pełniło bowiem funkcję probierzy poparcia społecznego dla premiera Victora Orbána i utrzymywanej przez niego polityki twardego kursu wobec UE. Ostatecznie do urn poszło jedynie 41,32% decydentów, w związku z czym referendum nie zyskało charakteru wiążącego. Jednakże, na pytanie „Czy chce pan/pani, aby Unia Europejska również bez zgody parlamentu mogła zarządzać obowiązkowe osiedlanie na Węgrzech osób innych niż obywatele węgierscy?" ponad 98% głosujących odpowiedziało przecząco, wyrażając wyraźne wsparcie dla działań rządu [National Election Office 2016].

Tabela 2. 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%
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: National Election Office (Nemzeti Választási Iroda), http://valasztas.hu/ (dostęp: 30.09.2016).

ZAKOŃCZENIE

Analiza porównawcza ustawodawstwa i praktyki referendalnej w Albanii i na Węgrzech po 1989 roku wyraźnie pokazuje, że zbliżone doświadczenia historyczne, społeczne i polityczne nie doprowadziły do jednakowego zaakceptowania zasad demokracji bezpośredniej. Państwa te stanowią w gruncie rzeczy przykład niemal całkowicie odwrotnych procesów adaptacyjnych, weryfikując pozytywnie tym samym postawioną we wstępie hipotezę. W Albanii restrykcyjne regulacje legislacyjne, jak również brak wyraźnego interesu politycznego tamtejszych elit władzy do upowszechniania narzędzia referendum ogólnokrajowego skutkuje minimalnym wpływem procedur tego typu na proces sprawowania władzy. Jednakże w ostatnich latach następuje w tej kwestii pozytywna zmiana. Symboliczny wydaje się rok 2014, w którym albańska Centralna Komisja Wyborcza otrzymała ponad 130 wniosków o przeprowadzenie referendów lokalnych. I choć wszystkie wnioski ostatecznie odrzucono, to świadczą one o rosnącym poczuciu „obywatelskości" albańskiego społeczeństwa. Na Węgrzech dla odmiany proces adaptacyjny wydaje się zachodzić dokładnie w przeciwnym kierunku. Po początkowym zachwycie zasadami demokracji bezpośredniej, znajdującymi swe ujście zarówno w liberalnej legislacji, jak i stosunkowo dużej częstotliwości wykorzystywania procedur referendum ogólnokrajowego, nastąpił proces stopniowego odchodzenia od nich. Kilkukrotne poszerzanie zakresu zagadnień, które nie mogą być przedmiotem referendum, jak również próby uwikłania całej procedury w rywalizację polityczną pomiędzy partiami, zdezawuowały ją zarówno w oczach węgierskich elit politycznych, jak i zwykłych obywateli.

BIBLIOGRAFIA

Anastasi, A. 2014. *Law making citizens' initiatives and the constitutional law in Albania (legislation, jurisprudence, practice)*, „Krytyka Prawa", vol. 6.

Broz, Z., Svensson, A. 2013. *Local and regional democracy in Albania. A report presented on the 25th Session of the Council of Europe Monitoring Committee on Strasbourg, 29–31 October 2013.*

Central Election Commission (*Komisioni Qendror i Zgjedhjeve*), http://www.cec.org.al/ (dostęp: 13.01.2017).

Komáromi, L. 2013. *Milestones in the history of direct democracy in Hungary*, „Iustum Aequum Salutare", vol. IX.4.

Kume, A. 2014. *Referendums – analysis and assessment of the Albanian legislation*, „Interdisciplinary Journal of Research and Development", vol. 1, nr 1.

Law on Local Council, 1971, act I, Hungary.

Law on National Referendum and Popular Initiative, 1998, act III, Hungary.

Law on Referendum and Popular Initiative, 1989, act XVII, Hungary.

Medve, K. 2008. *Direct democracy in the Republic of Hungary*, [w:] *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, V. Beramendi (red.) et al, Sztokholm.

National Election Office (Nemzeti Választási Iroda), http://valasztas.hu/ (dostęp: 13.01.2017).

Stojarová, V. et al. 2007. *Political Parties in the Central and Eastern Europe. Central and Eastern Europe Regional Report Based on Research and Dialogue with Political Parties*, Sztokholm.

Republic of Albania. Local elections. 21 June 2015. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, 2015, Warsaw.
The Constitution of the People's Republic of Hungary, 1949, act XX, Hungary.
The Constitution of the People's Socialist Republic of Albania, 1976, law no. 5506, Albania.
The Constitution of the Republic of Albania, 1998, law no. 8417, Albania.
The Electoral Code of the Republic of Albania, 2003, law no. 9087, Albania.
The Major Constitutional Provisions The People's Assembly of The Republic of Albania, 1991, law no. 7491, Albania.
Ustawa zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r., strona Sejmu RP, http://libr.sejm.gov.pl/ (dostęp: 13.01.2017).
Wojnicki, J. 2007. *System konstytucyjny Albanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

NATIONWIDE REFERENDUM IN POLITICAL SYSTEMS OF HUNGARY AND ALBANIA – A COMPARATIVE ANALYSIS

Abstract: The aim of this paper is a comparative analysis of legislative solutions and practical application of the direct democracy in Hungary and Albania after 1989. The legal changes that occurred during this period have guaranteed the citizens of both countries the tools to direct exercising the political power. Unfortunately, these tools have been almost immediately limited. The long-term political conflict, which effectively discouraged the public opinion to such activity, was responsible for this limitation in the case of Albania. Hungarians, on the other hand, have lost these rights as a result of unfortunate decisions of rulers, who were repeatedly changing the electoral law. The object of our attention will be especially institutional and legal differences determining the development (or regression) of the direct democracy in those countries. Main thesis of the article is the opinion that Hungary and Albania, regardless of their common experiences, represent two different models for adaptation of direct democracy solutions.

Keywords: direct democracy, referendum in Albania, referendum in Hungary

BIOGRAM

Marcin Pomarański, politolog i filozof, doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Zakładzie Ruchów Politycznych Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Autor publikacji naukowych podejmujących problematykę współczesnych ruchów politycznych w Stanach Zjednoczonych Ameryki, relacji państwa z Kościołami, współczesnego ekstremizmu religijnego i politycznego, a także form współczesnego protestu politycznego. Autor monografii *Współczesny amerykański fundamentalizm protestancki*. Kontakt e-mail: mpomaran@gmail.com.