

Gábor Attila TÓTH*

Căi constituționale spre autocrație? Studii de caz privind situațiile din Ungaria și Polonia

Imediat după alegerile din 2010, Parlamentul maghiar a adoptat o proclamație privind cooperarea națională. Proclamația prevede următoarele:

„După 46 de ani de ocupație și 20 de ani de tranziție în confuzie, Ungaria și-a recăpătat dreptul și puterea auto-determinării, [...]. În primăvara lui 2010, națiunea maghiară și-a redobândit forța, înfăptuind în cabina de vot o revoluție încununată de succes. Parlamentul declară că recunoaște această revoluție constituțională. [...] Parlamentul declară că la alegerile din aprilie a fost semnat un nou contract social. [...] Pilonii viitorului nostru comun vor fi munca, casa, familia, sănătatea și ordinea”¹.

Noul guvern a dispus afișarea proclamației în instituțiile statale. Dacă vizitați Ungaria, veți vedea că această declarație nu este afișată doar în instituțiile guvernamentale, ci și în spitalele de stat, în muzee, școli și săli de sport. În numele acesteia, o majoritate de două treimi din membrii Parlamentului a modificat Constituția de cincisprezece ori în decursul unui singur an, reducând inclusiv competențele Curții Constituționale. Mai mult, în 2011, la prima aniversare a alegerilor din 2010, a fost adoptată o nouă Constituție.

În același an, 2011, în Polonia, liderul Partidului Lege și Dreptate, partid aflat atunci în opoziție, Jarosław Kaczyński, anunțase că își dorește să creeze „Budapesta în Varșovia”. Partidul a publicat un manifest care chema la schimbarea sistemului politic. Unul dintre paragrafe scotea în evidență faptul că noua Polonie ar trebui să aibă „un centru de direcție politică”. Un asemenea centru va realiza veritabilul interes național.

„Ceea ce ne unește este credința că statul nostru trebuie înțeles ca o calitate morală, care are un puternic fundament etic. Acest fapt impune condamnarea clară a trecutului comunist și purificarea vieții sociale a sistemului post-1989, Republica degenerării. (...) Separația formală a puterilor, a procedurilor și a instituțiilor de control împiedică adesea utilizarea efectivă a instituțiilor de stat de către centrele democratice de putere. Un centru al direcției politice va îndeplini binele comun”².

În prezent, în 2016, mai mulți observatori susțin că Partidul Lege și Dreptate, în calitate de câștigător al alegerilor trecute, urmează calea Ungariei, prin implementarea unor măsuri similare.

* Universitatea din Debrecen

E-mail: tga818@law.unideb.hu.

Traducerea îi aparține lui Teodor Papuc, care îi mulțumește autorului pentru bunăvoința de a permite publicarea acestui text, iar domnului profesor Valentin Constantin pentru sugestiile legate de redactare.

¹ Proclamația Parlamentului nr. 1/2010 (VI. 16). A se vedea, în detaliu, *G.A. Tóth, Hungary*, în *L. Besselink, P. Bovend'Eert, H. Broeksteeg, R. de Lange, W. Voermans* (eds.), *Constitutional Law of the EU Member States*, Kluwer, Deventer, 2014, p. 775-9.

² *Owoczesna Solidarna Bezpieczna Polska, Prawa I Sprawiedliwości Program*, Warszawa, 2011 (www.joachimbrudzinski.pl/file/64).

Transformările politice și juridice din Ungaria și Polonia au dat naștere mai multor analize descriptive și dezbateri normative în rândul specialiștilor în drept comparat și în științe politice³. Potrivit acestora, cele două state membre ale UE sprijină preeminența dreptului, statutul preeminent al drepturilor omului și arhitectura parlamentară. Unii profesori de drept afirmă că factorul determinant este continuitatea juridică: de vreme ce ordinea juridică anterioară a rămas validă, iar Parlamentul ales în mod democratic a implementat, împreună cu Guvernul, noile sisteme, transformările sunt legale și legitime deopotrivă. Unele comentarii favorabile subliniază faptul că guvernele reprezentative ale Ungariei și Poloniei le oferă oamenilor ceea ce își doresc majoritatea din ei, și nu conducerea anterioară a elitelor post-comuniste, a membrilor nealeși ai curții constituționale ș.a.m.d.

Totuși, potrivit mai multor opinii diferite, nu despre legalitatea formală este vorba, pentru că situația la care asistăm vine în conflict cu caracteristicile normative de bază ale democrației liberale. Criticii avertizează că transformarea urmărește salvagardarea și promovarea intereselor unei anumite forțe politice.

Specialiștii în teorie politică întâmpină și ei dificultăți atunci când încearcă să catalogheze sistemele apărute recent. Se pare că aceste regimuri mai aparțin încă democrațiilor constituționale, însă, potrivit mai multor opinii, democrațiile maghiară și poloneză sunt mai degrabă majoritare decât consensuale, populiste, și nu elitiste, naționaliste, și nu cosmopolite, religioase, și nu neutre. În concluzie, ele se bazează pe considerente realiste, și nu pe teorii idealiste. Jan-Werner Müller utilizează în cazul Ungariei termenul de „democrație iliberală”, pentru că puterea politică se bazează pe alegerile repetate, iar deținătorii puterii violează în mod sistematic libertățile poporului pe care îl reprezintă⁴. Mai mult, Primul-ministru maghiar, Viktor Orbán, a anunțat cu mândrie desprinderea guvernului său de democrația liberală. Totuși, alții susțin că experimentele pe care le trăim nu sunt deloc democratice.

Scopul prelegerii mele este să semnalizez și să compar aceste transformări.

Întâi, voi schița contextul politic și constituțional al tranziției revoluționare din 1989 în Europa Centrală și de Est, cu accentul pe situația Poloniei și a Ungariei. Așa cum se spune de obicei, acesta a reprezentat o tranziție democratică liberală a statelor aflate sub regimuri autoritare de tip sovietic.

În al doilea rând, voi descrie o tranziție complet diferită. Pictând cu o pensulă groasă, voi prezenta principalele caracteristici ale tranziției maghiare îndepărtate de democrația liberală, în comparație cu evenimentele recente din Polonia.

În al treilea rând, îmi propun să merg dincolo de domeniul meu profesional, Dreptul Constituțional. Pare evident faptul că schimbările de ordin juridic constituie doar suprafața unor factori sociali, politici și culturali complecși. Prin urmare, vă adresez întrebarea: ce fel de

³ Pentru Ungaria, a se vedea *K. Kovács, G.A. Tóth, Hungary's Constitutional Transformation*, în *European Constitutional Law Review* nr. 7/2011, p. 183-203; *G.A. Tóth (ed.), Constitution for a Disunited Nation: On Hungary 2011 Fundamental Law*, Central University Press, Budapest-New York, 2012; *M. Bánkuti, G. Halmai, K.L. Scheppele, Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, în *The Journal Of Democracy* nr. 23/2013, p. 138-146.

⁴ *J.-W. Müller, Eastern Europe Goes South: Disappearing Democracy in the EU's Newest Members*, în *Foreign Affairs* vol. 93, nr. 2/2014, p. 22-43; *J.-W. Müller, Moscow's Trojan Horse: In Europe's Ideological War, Hungary Picks Putinism* (<http://www.foreignaffairs.com/articles/141825/jan-werner-mueller/moscows-trojan-horse>). Conceptul vine de la *F. Zakaria, The Rise of Illiberal Democracy*, în *Foreign Affairs*, vol. 76, nr. 6/1997, p. 22-43.

anomalii non-juridice au inițiat această ripostă moartă? Fără a fi nevoie să mai subliniem, transformările în discuție nu sunt specifice celor două țări, dar sunt de o mare importanță pentru întreaga Europă.

Și, în fine, o remarcă despre terminologia pe care o voi folosi. Voi utiliza conceptele de democrație liberală și democrație constituțională în mod intersanjabil. Singura diferență dintre cele două este că prima (cea liberală) se referă la principiile de bază, pe când a doua (cea constituțională) se referă la soluțiile instituționale⁵.

Cu privire la tendințele autocratice sau autoritare, sunt utilizate mai multe expresii: regimuri hibrid, autoritarism electoral, constituționalism abuziv ș.a.m.d.⁶ Nu mă voi rătăci prin jungla conceptelor, ci voi urma categoriile lui Juan Linz. Acesta distinge între democrație și autocrație. În cadrul acesteia din urmă, el face diferența între regimurile autoritare și cele totalitare⁷. Prin urmare, voi folosi noțiunile autocrație și autoritarism în mod intersanjabil, de vreme ce în prelegerea mea nu abordez totalitarismul.

I. Tranziția de la autoritarism la democrația liberală

Conceptul de „transformare constituțională” decurge din tipurile american și francez de adoptare revoluționară a constituției. Modelul revoluționar s-a confruntat ulterior cu evoluții ostile, în special în Anglia și Germania⁸. Multe din constituțiile noi au fost adoptate prin intermediul unor varietăți de procese non-revoluționare. Cum o arată exemplele recente din cazul Belgiei, Elveției și al altor țări democratice, constituțiile de modă veche, dar democratice, pot fi înlocuite cu unele noi, prin parcurgerea unui proces de reformare. Ca urmare a experiențelor spaniole și portugheze, schimbările de regim pașnice și negociate din Europa Centrală, împreună cu unificarea Germaniei și dezintegrarea Uniunii Sovietice au stabilit un model nou de adoptare non-revoluționară și non-reformatoare a constituției. Experiența sud-africană se încadrează și ea în acest tip de transformare. Autorii denumesc aceste evoluții „tranziție coordonată”, „revoluție negociată” sau „revoluție de catifea”⁹.

⁵ J. Kis, *Constitutional Democracy*, Central European Press, Budapest-New York, 2003, p. ix-x.

⁶ A se vedea, de exemplu, V.J. Bunce, S.L. Wolchik, *Defeating Authoritarian Leaders in Post-communist Countries*, Cambridge University Press, 2011; S. Levitsky, L.A. Way, *The Rise of Competitive Authoritarianism*, în *Journal of Democracy*, vol. 13, nr. 2/2002, p. 51-65; S. Levitsky, L.A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after Cold War*, Cambridge University Press, 2010; A. Schedler, *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, Oxford University Press, 2013; D. Landau, *Abusive Constitutionalism*, în *U.C. Davis Law Review*, vol. 47:189/2013; M. Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism*, în *Cornell Law Review*, vol. 100:391/2015.

⁷ A se vedea, mai întâi, J.J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, în F.I. Greenstein, N.W. Polsby (eds.), *Handbook on Political Science*, vol. 3, Reading: Addison Wesley, 1975, p. 175-411; apoi, J.J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2000.

⁸ C. Möllers, *Pouvoir Constituant – Constitution – Constitutionalisation*, în A. von Bogdandy, J. Bast (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Hart Publisher, Oxford and Portland, Oregon, 2006, p. 183-185.

⁹ A. Arato, *Conventions, Assemblies and Round Tables*, în *Global Constitutionalism*, vol. I, nr. 1/2012, p. 173-200; J. Kis, *Between Reform and Revolution: Three Hypotheses about the Nature of Regime Change*, în *Constellations*, vol. I, nr. 3/1995, p. 399-421.

Acum aproape 30 de ani, țările din Europa Centrală și de Est, printre care și fosta Cehoslovacie, Ungaria, Polonia și România erau regimuri comuniste caracterizate prin existența unui sistem monopartidic (Ungaria, România) sau a unui sistem de partide dominante (Polonia și Cehoslovacia), fără posibilitatea desfășurării alegerilor competitive. Aceste state nu garantau preeminența dreptului, independența judiciarului, presa liberă și existența societății civile. ONG-urile erau forțate să funcționeze în ilegalitate în aceste regimuri represive.

Punctul istoric de cotitură pentru transformarea dintr-un regim autoritar în democrație a fost anul 1989. Cu excepția României, demolarea regimurilor comuniste s-a desfășurat în mod pașnic, presupunând negocieri la mesele rotunde între delegații partidului de stat și opoziție. Iată de ce autorii numesc aceste evoluții „tranziție coordonată”.

În concluzie, sistemele monopartidice din Europa Centrală nu s-au prăbușit ca urmare a unei revoluții clasice, ci ca efect al negocierilor și compromisurilor dintre vechiul regim și opoziția democratică. Totuși, tranziția politică a fost urmată de schimbări revoluționare în sistemul politic. Curtea Constituțională maghiară a calificat mai târziu această situație ca fiind „o revoluție cu respectarea preeminenței dreptului”¹⁰.

Ca urmare a transformării, aceste state au devenit democrații constituționale moderne. Modelele constituțiilor reconfigurate fuseseră instrumentele de protecție a drepturilor omului, ca și constituțiile vestice mai recente. Noile democrații din Europa Centrală au urmat tradițiile vest-europene prin stabilirea unui sistem parlamentar, și nu prin importul arhitecturii prezidențiale a Statelor Unite. Constituția Poloniei reprezentase, într-o anumită măsură, un sistem diferit, în care Președintele ales prin vot popular conducea, împreună cu Guvernul, ramura executivă. Walesa se angajase adesea într-un „război al palatelor” împotriva primului-ministru. Totuși, practica poloneză a condus spre situația în care primul-ministru a ajuns șeful executivului¹¹.

Fiecare țară înființase o curte constituțională – în Polonia, un tribunal – pentru a salvarda principiile constituționale și pentru a înlătura legile neconstituționale. Controlul judiciar era mai aproape de modelul german centralizat decât de modelul din Statele Unite. Probabil că instanțele de contencios constituțional erau cele mai importante instituții pentru asigurarea echilibrului constituțional al puterilor¹².

(Trebuie să adaug faptul că, deși Ungaria fusese considerată „baraca cea mai fericită” a lagărului sovietic, Polonia i-a luat fața odată cu transformarea democratică: primele și cele mai de amploare mișcări sociale, primul tribunal constituțional cu competențe limitate, prima

¹⁰ Hotărârea 11/1992 CCU. A se vedea, de asemenea, *L. Sólyom, G. Brunner, Constitutional Judiciary in a New Democracy: The Hungarian Constitutional Court*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2000, p. 214.

¹¹ *L. Garlicki, Democracy and International Influences*, în *G. Nolte* (ed.), *European and U.S. Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2005, p. 263-279. Pentru reexaminarea evoluțiilor regionale de la colapsul comunismului și extinderea Uniunii Europene din perspectiva preeminenței dreptului și a constituționalismului, a se vedea *A. Czarnota, M. Krygier, W. Sadurski* (eds.), *Rethinking the Rule of Law after Communism*, Central European University Press, Budapest-New York, 2005.

¹² Pentru o perspectivă teoretică critică, a se vedea *W. Sadurski, Rights before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Dordrecht, 2005. A se vedea și *H. Schwartz, The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, University of Chicago Press, Chicago/London, 2000; *L. Sólyom, The Role of Constitutional Courts in the Transition of Democracy: With Special Reference to Hungary*, în *International Sociology*, vol. 18, nr. 1/2003, p. 135.

masă rotundă, primul acord privind schimbarea regimului, primele alegeri cvasi-libere în 1989 și, bineînțeles, mai multe compromisuri).

În consecință, caracterul transformărilor post-comuniste rămâne incontestabil: de la un regim autoritar la un regim liberal democratic. Cu privire la procedură, transformările aparțin tipului de tranziție coordonată. Cu privire la rezultate, ele produc o variantă a constituționalismului vest-european.

II. Tranziția de la democrația liberală la autoritarism

Ultimele evoluții relevă, totuși, existența a noi dificultăți. În țările arabe, metodele revoluționare de adoptare a constituției au revenit sub o formă dramatică. Dictaturile seculariste au fost înlocuite cu regimuri musulmane fundamentaliste. Cazurile recente ale Turciei, fostelor republici sovietice, Poloniei și Ungariei reprezintă un asemenea scenariu, unde nu asistăm la o transformare constituțională, ci la o îndepărtare de democrația constituțională. Apare un nou val al tranzitologiei, care studiază transformările produse prin îndepărtarea de la regimurile democratice.

Ungaria

La alegerile din 2010, partidul Fidesz, atunci în opoziție, câștigase o majoritate de 68% din locurile din Parlament, cu 53% din voturi. Reprezenta o majoritate suficient de mare încât să modifice Constituția și să o rescrie totalmente. În primul an și jumătate de mandat, majoritatea de la guvernare a adoptat o serie de amendamente legislative și constituționale. Cele mai importante elemente au fost¹³:

Limitarea Curții Constituționale

După prima ședință a Parlamentului nou-ales, majoritatea a modificat reglementările privind procesul de numire al judecătorilor constituționali. Anterior, membrii Curții erau numiți de o comisie specială formată din câte un membru al fiecărei fracțiuni parlamentare și aleși de două treimi din totalul de deputați. În baza regulii noi, majoritatea parlamentară poate numi candidați fără să colaboreze cu opoziția. În consecință, nu mai este nevoie de cooperare în procesul de numire.

Mai mult, un amendament a mărit numărul membrilor Curții de la unsprezece la cincisprezece. Prin urmare, șapte judecători noi au fost aleși de către majoritatea de la guvernare în decursul unui an – luând în considerare și mandatele vacante. Până în prezent, 12 din cei 15 judecători au fost numiți și aleși doar de către partidul aflat la guvernare.

În fine, atunci când Curtea Constituțională a declarat neconstituțională o lege privind impozitarea, coaliția de la putere a răspuns prin adoptarea unui amendament constituțional care a redus din competențele Curții Constituționale.

¹³ A se vedea, în detaliu, K. Kovács, G.A. Tóth, Hungary's Constitutional Transformation, în European Constitutional Law Review nr. 7/2011, p. 183-203.

Media

Parlamentul a adoptat noi prevederi constituționale privind libertatea de exprimare. Acesta a înființat o Autoritate Media (în materie de telecomunicații și audio-vizual), conferindu-i președintelui Autorității competența emiterii de decrete general obligatorii. Președintele Autorității a fost numit de către Primul-Ministru pentru un mandat de nouă ani, fapt care îi asigură Guvernului o puternică influență asupra activității Autorității Media. În baza amendamentului constituțional, Parlamentul a adoptat câteva legi privind „reglementarea conținutului informațional”. Competențele noului organ nu se limitează la reglementarea și controlul exercitat asupra presei din audio-vizual, ci și asupra presei tipărite și surselor de informații de pe internet.

Organele reprezentative

Parlamentul a adoptat un amendament constituțional care reduce numărul deputaților din Parlament de la 386 la 199. De asemenea, Parlamentul a redus numărul reprezentanților guvernamentali pe plan local și competențele autorităților publice locale.

Schimbările constituționale sus-menționate au reprezentat doar primii pași ai unei evoluții de amploare. În numele „revoluției din 2010”, majoritatea parlamentară a adoptat în 2011 o Constituție nouă.

Procedura

Deși toate partidele parlamentare fuseseră reprezentate inițial în această comisie, opoziția a părăsit lucrările acesteia imediat după ce au fost limitate competențele Curții Constituționale. Au fost rezervate în agenda parlamentară cinci zile pentru dezbaterile în plen a conceptului și patru zile pentru dezbaterile detaliilor. Per total, nouă zile. (A participat partidul de extremă dreaptă Jobbik, iar opoziția de stânga și verzii nu au luat parte la ședințe). Data promulgării Constituției a fost aleasă astfel încât să coincidă cu prima aniversare a victoriei din alegeri.

Cei care apără explozia de schimbări constituționale subliniază corectitudinea procedurală, dat fiind faptul că poporul a împuternicit majoritatea guvernamentală să corecteze Constituția. Pentru prima dată în istoria Ungariei, Constituția prezintă o realizare a unui Parlament ales în mod democratic.

În opinia criticilor, procedura reprezintă un eșec, din cauza lipsei de transparență și a unui dialog insuficient cu opoziția, dar și din cauza lipsei unei dezbateri publice deschise și a grabei cu care a fost adoptată Constituția.

Conținutul

Potrivit susținătorilor ei, noua Constituție este adecvată și din punct de vedere substanțial, pentru că menține caracterul parlamentar și conține o listă de drepturi fundamentale. Mai mult, ea încearcă să modernizeze sistemul juridic maghiar, răspunzând la numeroase provocări juridice și politice alarmante.

Design-ul instituțional face obiectul mai multor critici. Pe scurt, sistemul de *checks and balances* pare să fie iluzoriu. Aparent, catalogul de drepturi este construit parțial pe Carta Uniunii Europene a drepturilor și libertăților fundamentale. Totuși, de la *habeas corpus* până la dreptul la libera exprimare, există mai multe paragrafe care contravin Cartei Uniunii Europene.

În opinia mea, fenomenul la care am asistat nu este nimic altceva decât activitatea obișnuită a unui regim autoritar în plină ascensiune: un parlament care se degradează, în calitate de corp reprezentativ și deliberativ, atacurile la adresa judiciarului independent, limitarea Curții Constituționale, îngrădirea libertății presei și a altor libertăți civile și introducerea unor măsuri arbitrare de declarare a stării de urgență – în caz de criză financiară și în cazul comiterii unor acte de terorism. Sunt indicatorii bine-cunoscuți și neliniștitori ai dezvoltării unui guvernări autocratice. Dacă ați deschide un manual imaginar intitulat „Cum să edificați o autocrație”, veți găsi aceleași linii directoare.

Polonia

Mai mulți comentatori susțin că experiența prin care trece Polonia începând cu alegerile parlamentare din 2015 este identică cu schimbările rapide din Ungaria. Bineînțeles, similitățile sunt vizibile: Partidul Lege și Dreptate a acționat imediat după alegerea sa în alegerile din octombrie anul trecut pentru a prelua controlul asupra Curții Constituționale, asupra televiziunii publice și asupra administrației publice¹⁴.

Curtea Constituțională a fost prima victimă a *Blitzkrieg*-ului. Nu i-a trebuit mai mult de o lună majorității parlamentare nou-alese ca să o separe, acționând împreună cu Președintele.

O lege adoptată înainte de alegeri îi permitea vechiului *Sejm* să aleagă cinci judecători. *Sejm*-ul a definitivat procesul la ultima sa ședință din octombrie 2015, alegându-i pe cei cinci judecători. Doi din cei cinci au fost aleși anticipat, pentru că mandatele a doi judecători încă în funcție expirau după următoarele alegeri.

Ce s-a întâmplat după alegeri? În primul rând, Președintele Republicii, Andrzej Duda, care și-a ocupat funcția în august, el însuși un fost membru al Partidului Lege și Dreptate, a refuzat să officieze depunerea jurământului de către cei cinci judecători aleși de *Sejm*-ul anterior, deși începuse mandatul funcției a trei judecători din cinci. Acesta și-a argumentat decizia prin faptul că alegerea judecătorilor fusese neconstituțională. (El are competența sesizării Curții Constituționale în vederea exercitării controlului unei legi despre care crede că este neconstituțională, însă nu este împuternicit să invalideze o lege sau procesul de alegere a judecătorilor). În al doilea rând, *Sejm*-ul a adoptat o rezoluție care invalida alegerea celor cinci judecători. În consecință, *Sejm*-ul a amendat Legea privind Curtea Constituțională, anulând alegerea celor cinci judecători contestați, fapt care a pavat calea alegerii propriilor judecători. În al treilea rând, un amendament la Legea privind Curtea Constituțională votat în grabă îngreuna adoptarea hotărârilor de către Curtea Constituțională. A fost stabilit un cvorum de 13 judecători din 15, pentru declararea neconstituționalității unei legi fiind necesară o majoritate de două treimi.

¹⁴ Ca prime comentarii, a se vedea *T.T. Koncewicz*, Polish Constitutional Drama: Of Courts, Democracy, Constitutional Shenanigans and Constitutional Self-Defense (<http://www.iconnectblog.com/2015/12/polish-constitutional-drama-of-courts-democracy-constitutional-shenanigans-and-constitutional-self-defense>); *W. Sadurski*, What Makes Kaczyński Tick? (<http://www.iconnectblog.com/2016/01/what-makes-kaczyński-tick/>); *A. Śledzińska-Simon*, Midnight Judges: Poland's Constitutional Tribunal Caught Between Political Fronts (<http://verfassungsblog.de/midnight-judges-polands-constitutional-tribunal-caught-between-political-fronts/>); *A. Śledzińska-Simon*, Paradoxes of Constitutionalisation: Lessons from Poland (<http://verfassungsblog.de/paradoxes-of-constitutionalisation-lessons-from-poland/>).

Prin urmare, în prezent activează 12 judecători în loc de 15. Șeful statului a refuzat oficierea depunerii jurământului de către trei din cei cinci judecători aleși anul trecut. Curtea însăși a refuzat să primească în rândurile ei trei din cei cinci judecători aleși de către noul *Sejm*.

Important este faptul că, între timp, Curtea a pornit o luptă autodefensivă de durată. Un pas major a fost declararea neconstituționalității amendamentelor procedurale, în martie 2016. Totuși, Primul-ministru a refuzat publicarea hotărârii în Monitorul Oficial, motivând că ea nu este o normă obligatorie, întrucât Curtea Constituțională nu a respectat noile reguli procedurale asupra cărora și-a exercitat controlul. Potrivit guvernului, hotărârea nu fusese adoptată în cadrul unei ședințe oficiale, ci la o întâlnire de cafea.

Justificarea a fost oferită de către Jarosław Kaczyński: „Este inacceptabil ca, în numele valorilor constituționale, Curtea Constituțională să împiedice implementarea programului de guvernare”. Cu alte cuvinte, nu Curtea Constituțională controlează Guvernul, ci Guvernul controlează Curtea¹⁵.

Cu privire la libertatea media, în ianuarie 2016, Parlamentul a adoptat o lege care îi acordă guvernului prerogativa controlului mijloacelor media statale. Președintele a susținut că media de stat trebuie să fie „imparțială, obiectivă și credibilă”, pentru că în situația din prezent, mijloacele audiovizuale nu garantează furnizarea unor informații obiective. În baza noii legi, funcționarii de vârf ai serviciului de radio și televiziune publice vor fi numiți și destituiți de către ministrul de Finanțe, nemaifiind angajați de către Consiliul Național al Audiovizualului. În conformitate cu această lege, managerii și membrii consiliului de supraveghere ai audiovizualului public au fost destituiți din funcție de drept, cu efect imediat.

Caracterul întregii transformări, atât în Polonia, cât și în Ungaria, poate fi descris printr-un citat din speakerul *Sejm*-ului: „voința poporului este cea care contează, nu legea, iar voința poporului zdrobește întotdeauna legea”. Puteți decide dacă șefii politici ai Ungariei sau Poloniei citesc același manual imaginar despre edificarea unui regim autoritar sau pe Carl Schmidt¹⁶.

Comparând Constituțiile Ungariei și Poloniei

Prin urmare, putem identifica multe asemănări între transformările maghiare și poloneze. Totuși, prezintă importanță și câteva diferențe.

¹⁵ Pentru citat, a se vedea *T.T. Koncewicz, supra cit.; W. Sadurski, supra cit.*

¹⁶ Susțin, în altă parte, că Legea Fundamentală urmează diferențierea lui Carl Schmitt dintre prieten și dușman. *G.A. Tóth, Macht statt Recht: Deformation des Verfassungssystem in Ungarn, Osteuropa*, vol. 63, Jahrgang, nr. 4/2013, p. 23-26. Unii vor considera mai degrabă starea de lucruri din Ungaria ca pe ceva ce ține de Jean-Jacques Rousseau. A se vedea, în general, *J.L. Talmon, The Origins of Totalitarian Democracy*, First Sphere Books, London, 1970. În opinia mea, nici *volonté générale*, nici *volonté de tous* nu ne este de ajutor pentru justificarea sistemului în baza Legii Fundamentale. Pentru precizie, în primul rând, majoritatea parlamentară de două treimi nu este susținută de majoritatea cetățenilor cu drept de vot; în al doilea rând, ea a modificat regulile votului și a falsificat rezultatele acestuia din cadrul circumscripțiilor electorale; în al treilea rând, îi este teamă de referendumul inițiat de cetățeni. Mai mult, Dworkin exprimă o concluzie și mai drastică, aceea că preferința majorității în și prin sine nu are nicio valoare, orice ar fi. Referindu-se la cazul Ungariei, acesta scrie: „Luarea nelimitată a deciziilor de către majoritate a așezat țara pe un drum care conduce spre prăbușirea democrației, pentru că a pervertit principiile fundamentale care ar îndreptăți comunitatea să susțină că este un parteneriat al auto-guvernării”. *R. Dworkin, What is Democracy?*, în *G.A. Tóth (ed.), Constitution for a Disunited Nation*, Central European University Press, 2012, p. 33.

În primul rând, *constituțiile*. Tranzițiile democratice coordonate au constat din două etape. În prima etapă, un acord de la o masă rotundă a stabilit regulile pregătirii și derulării alegerilor libere. Mesele rotunde nu avuseseră mandat pentru adoptarea constituției. Nu fuseseră autorizate din punct de vedere formal sau popular să adopte legi. Mesele rotunde au constituit organe excepționale: fuseseră concepute să reglementeze tranziția de la vechiul regim la cel nou. Totuși, mesele rotunde au trebuit să lase sarcina adoptării unei constituții pentru noul regim unei adunări alese.

În Polonia, situația fusese aceeași: după Acordul de la Masa Rotundă, vechea constituție a fost amendată în aprilie 1989, ca mai apoi primul parlament democratic să remodeleze relațiile dintre ramurile legislativă și executivă ale statului („Mica Constituție”). În Ungaria, elementele cruciale ale amendamentelor fuseseră promulgate la cea de-a 33-a aniversare a revoluției din 1956, cu două săptămâni înainte de căderea Zidului Berlinului.

În mod subsecvent, la cea de-a doua etapă, reprezentanții liber aleși au înlocuit constituțiile reformate cu unele noi. În Bulgaria și România, cel de-al doilea pas a fost făcut în 1991. După disoluția statului federal, Republica Cehă și Republica Slovacă au adoptat constituții noi în 1992. *Sejm*-ul a adoptat în 1997 o constituție complet nouă pentru Polonia. Spre deosebire de acestea, Ungaria a fost singura națiune care nu a adoptat formal noua constituție. Cu siguranță, Ungaria a încercat să ducă la bun sfârșit procesul de adoptare a constituției post-comuniste. Totuși, discuțiile despre noua constituție au eșuat în 1997, din cauza mediului politic ostil și a concepțiilor divergente privind legea fundamentală. (În același an, când Polonia a adoptat noua constituție¹⁷).

Ca să rezum, în esență, Constituția maghiară din 1989 fusese una modernă și democratică. Totuși, în temeni formali, această Constituție reprezenta o modificare a Constituției staliniste. Constituția din 2011 nu a desăvârșit, ci s-a separat de ideile democratice liberale.

În schimb, Constituția poloneză din 1997 a încheiat transformarea democratică. Partidului Lege și Dreptate îi lipsește majoritatea parlamentară calificată pentru modificarea Constituției. Prin urmare, nu poate abroga Constituția și adopta una nouă. În termeni formali: cea de-„a Treia Republică” a murit în Ungaria, dar mai trăiește încă în Polonia.

În cele ce urmează, îmi propun să compar câteva dintre elementele substanțiale ale celor două constituții: cea poloneză din 1997 și cea maghiară din 2011.

Religie. Ideologie

Constituția maghiară își are fundamentele în considerente de ordin religios și istoric. Preambulul ei (denumit „Mărturisire națională”) are următorul conținut: „Suntem mândri că acum o mie de ani, regele nostru Ștefan cel Sfânt a așezat statul maghiar pe fundamente solide, făcând ca țara noastră să devină parte a Europei creștine” și „recunoaștem rolul religiei creștine de menținere a națiunii”. Acest preambul menționează explicit „Sfânta Coroană, care întruchipează continuitatea constituțională a statului și unitatea națiunii”.

Susținătorii Constituției au făcut trimitere în mod repetat la Constituția poloneză ca model pentru textul celei maghiare. Este bine-cunoscut faptul că Constituția poloneză face trimitere la creștinism. În contextul european, este o referință atipică și controversată. Totuși,

¹⁷ J. Kis, Introduction, în G.A. Tóth (ed.), *Constitution for a Disunited Nation*, op. cit., p. 3-6; G.A. Tóth, *Hungary's Constitutional Transformation from a Central-European Constitutional Perspective*, în H. Glaser (ed.), *Norms, Interests, And Values – Consent and Conflict in the Constitutional Basic Order, Nomos, Baden-Baden*, p. 129-188.

Constituția poloneză îi tratează pe credincioși și pe necredincioși în mod egal. Ea prevede că „cei care cred în Dumnezeu ca într-o sursă a adevărului, dreptății, binelui și frumosului, dar și cei care nu mărturisesc o asemenea credință, dar care respectă aceste valori universale ca izvorând din alte surse, sunt egali în drepturi și obligații” și „cultura noastră își are rădăcinile în moștenirea creștină a Națiunii și în valorile umane universale”.

Puteți observa că textul maghiar nu menționează rolul valorilor laice universale sau pe cei care respectă aceste valori. Astfel, ea nu amintește doar de rolul istoric al creștinismului în formarea statului maghiar, ci exprimă și ideea conform căreia constituționalismul maghiar prezent se fundamentează pe religia creștină tradițională. În consecință, se identifică cu fundamentele morale și politice ale unei anumite religii.

Discursul istoric

Preambulul Constituției maghiare este plin de referințe istorice. Totuși, textul nu menționează tradițiile republicane și nici nu privește înapoi la pierderile tragice ale națiunii, ci neagă era post-comunistă. În înțelesul Constituției, anul 1989 a reprezentat începutul unei confuzii, iar adevăratul an revoluționar este 2010, date fiind rezultatele alegerilor parlamentare. Nu ar fi exagerat să spunem că preambulul este o descriere mitică și romantică a istoriei.

Discursul istoric din Constituția poloneză reprezintă o viziune reflexivă și critică, care afirmă că țara a fost „recuperată în 1989” și că statul este „conștient de experiențele amare ale timpurilor în care în Patria noastră fuseseră încălcate libertățile fundamentale și drepturile omului”.

Națiunea

Constituția Poloniei identifică „poporul” cu cetățenii ca subiecte ale aceluiași sistem juridic. Constituția Ungariei identifică națiunea drept o comunitate „intelectuală și spirituală”. Ea insistă că există „o singură națiune maghiară care ne aparține tuturor”, o națiune care-i include pe toți etnicii maghiari, indiferent de locul în care trăiesc și de legătura lor efectivă cu statul. „Națiunea [a fost] tulburată de furtunile secolului trecut”. Această afirmație se referă la Ungaria istorică, așa cum se crede că existase ea în Evul Mediu, și la teritoriile învecinate în care trăiesc în prezent două milioane și jumătate de maghiari, ca urmare a tratatelor semnate după cele două războaie mondiale. Din acest motiv, maghiarii care trăiesc în afara granițelor sunt considerați de Constituție drept membri ai unei națiuni dezbinată de ordinea juridică și politică internațională.

În concluzie, deși schimbările politice recente din Polonia sunt înrudite cu transformarea maghiară rapidă, Partidul Lege și Dreptate nu poate, în prezent, să înlocuiască întreaga Constituție. Cu alte cuvinte, Constituția maghiară este produsul noului regim și asigură supremația deținătorilor actuali ai puterii în fața concurenților politici. Constituția poloneză este produsul celei de-„a Treia Republici”, iar partidul de la guvernare luptă cu aceasta și caută să o ignore.

Dincolo de dreptul constituțional

Dincolo de imperiul dreptului, putem găsi mai multe explicații pentru modul în care influențează transformările similare sursele sociale și moștenirea socială și politică împărtășită.

Istoria. Adam Michnik susține în cartea sa *The trouble with history* (editată recent în traducere engleză) că discursul istoric este înlocuit acum cu agendele ideologice și cu simțul

victimizării. Ceea ce putem citi în preambulul Constituției maghiare putem identifica și în manifestul Partidului Lege și Dreptate¹⁸.

Mai mulți polonezi consideră că fundamentul istoric al țării rezidă în lupta eroică împotriva bolșevicilor asiatici și a hoardelor germane în timpul celui de-al Doilea Război Mondial. Ei nu-i pot ierta pe niciunul din cei doi dușmani tradiționali, Germania și Rusia, și nici Europa Occidentală, care i-a sacrificat la Ialta, lăsându-i în mâinile lui Stalin.

În conformitate cu ideologia regimului maghiar, țara a întruchipat, pe de o parte, un erou care a luptat pe parcursul secolelor în apărarea Europei. Pe de altă parte, țara a fost o victimă a forțelor de ocupație germane și sovietice, în timpul și după cel de-al Doilea Război Mondial. Acest discurs fabricat dovedește că după căderea comunismului, dreptul politic a reapărut pe scena politică fără să ia o distanță critică față de moștenirea sa ideologică și politică. Mai mult, condamnarea regimului comunist presupune reabilitarea regimului autoritar antebelic. Anticomunismul vine la pachet cu un antisemitism ascuns și cu un antiliberalism mai deschis. (În mod similar, nici stânga postcomunistă nu a putut face față moștenirii comuniste).

Putem identifica concepții istorice greșite și în *moștenirea* opoziției democratice din Ungaria sau a celei a mișcării *Solidaritatea* din Polonia. Constituția maghiară neagă rolul istoric al mișcărilor de opoziție, pe când Partidul Lege și Dreptate păstrează distanța față de mișcarea *Solidaritatea*, care a făcut compromisuri cu comuniștii.

Așadar, concepțiile istorice contează, iar concepțiile istorice greșite sunt dăunătoare, chiar și în înțelesul juridic. Există multe credințe greșite în Ungaria și Polonia. Însă ar trebui, firește, să ținem cont de existența diferențelor. De exemplu, rolurile Poloniei și Ungariei au fost unele diferite în timpul celui de-al Doilea Război Mondial. Prima a fost atacată de Hitler, ultima a fost un aliat al lui Hitler.

Naționalismul. Jacques Rupnik oferă o altă clarificare. Europa de Vest a asistat, după cel de-al Doilea Război Mondial, la evoluția unui model liberal al societăților multietnice¹⁹. Iar Europa de Est a trecut prin experiența societăților închise până în 1989 și nu s-a confruntat cu migrații în masă până acum. Aceste națiuni au fost colonizate și nu împărtășesc complexul postcolonial al Vestului. Și, cel mai important, există o percepție larg răspândită în Polonia și Ungaria potrivit căreia modelul multicultural vestic reprezintă un eșec. Această credință greșită este în linia afirmației lui Władysław Gomułka, potrivit căruia „țările sunt construite pe baze naționale, nu multinaționale”.

Într-o oarecare măsură, acest fapt explică că atât Constituția Ungariei, cât și guvernul polonez și Polonia definesc statele lor drept „naționale”.

Este de reținut că atât Kaczynski, cât și Orban pretind că sunt „luptători pentru libertate” împotriva Bruxelles-ului și a instituțiilor UE.

Religia. Ambele guvernări se identifică cu unicii reprezentanți veritabili ai convingerilor morale ale națiunii: creștinismul. Totuși, faptele sociale arată altceva. Polonia rămâne una dintre cele mai religioase țări europene: aproape 90% din populație aparține de Biserica Romano-Catolică și aproximativ jumătate din populație merge la biserică. În schimb, cetățenii maghiari sunt mai divizați de neînțelegeri în materie de etică și religie. Potrivit unui sondaj recent, 44% din maghiari au răspuns că cred în existența unui Dumnezeu, iar 20% – că sunt atei. În același

¹⁸ A. Michnik, *The Trouble with History: Morality, Revolution, and Counterrevolution*, Ed. Grudzinska Gross, Yale University Press, 2014.

¹⁹ J. Rupnik, *The Other Europe*, Le Monde, 3 septembrie 2015, (<http://www.eurozine.com/articles/2015-09-11-rupnik-en.html>).

timp, mai mult de jumătate din populație aparține de Biserica Romano-Catolică, 20% din cetățeni sunt protestanți și numai 10% merg la biserică și respectă canoanele religioase.

Este ușor să se catalogheze drept *populiste* ambele conduceri politice. De la Chávez la Trump, mai mulți politicieni contemporani încearcă să exploateze furia populară împotriva elitelor tradiționale, în numele celor mai puțin privilegiați. Iar neîncrederea în elite favorizează neîncrederea în sistemul democratic liberal. Oferta este următoarea: marele lider, care știe ceea ce își dorește poporul, îl salvează, aparent, de egoismul politicianilor profesioniști. Dar istoria ne învață că această schimbare conduce la noi forme de tiranie.

Este incontestabilă existența unor *baze sociale empirice* pentru populism. Eșecurile clare ale sistemelor democratice tinere au contribuit la ascensiunea autoritarismului. Tranzițiile constituționale democratice au dat naștere economiei de piață, proprietății private și libertății individuale. Însă au existat milioane de perdanți: muncitorii din industria grea, țăranii, cei al căror nivel de trai a început să scadă dramatic. În mod similar, instituțiile de drept nu au funcționat, adesea, așa cum se cere: de la luarea deciziilor în Parlament până la hotărârile Curții Constituționale, oamenii au cunoscut inechitatea, absurdul și corupția. Iată de ce mulți cetățeni nu au putut înțelege valoarea organelor constituționale formale și principiile democratice abstracte.

Însă, din nou, diferențele sunt importante. Înainte de alegerile precedente, realizările economice ale Poloniei erau mai curând pozitive, probabil cele mai bune din regiune. Spre deosebire de Polonia, Ungaria s-a confruntat cu o criză economică adâncă, cu un deficit bugetar extrem de mare, cu o rată înaltă a șomajului și așa mai departe. O altă deosebire importantă este că în Ungaria, pe fundalul acuzelor de corupție la adresa guvernărilor anterioare, evoluția regimului autoritar a creat un sistem complex al cleptocrației. Unii numesc acest fenomen „stat mafiot”. Alții susțin de o manieră mai sofisticată că este vorba despre un fel de „acumulare primitivă de capital” (*Ursprünglich*, în termeni marxiști)²⁰.

Și, în fine, deși nu putem cataloga aceste regimuri ca fiind naționaliste, bigote, populiste, demagogice, cleptocratice și așa mai departe, Wojciech Sadurski atrage atenția că la baza activității lui Kaczyński nu stă nicio doctrină sofisticată; este pur și simplu o acaparare a puterii lipsită de scrupule și vădit neconstituțională²¹. „Consolidarea puterii” semnifică o anihilare sistematică a tuturor puterilor independente care pot controla voința liderului suprem. În opinia mea, acest fapt presupune că principala forță directoare este cinismul.

Concluzii

Primul tip de tranziție: de la un regim autoritar la un regim democratic liberal. Cu referire la procedură: el aparține tipului de tranziție coordonată. Cu referire la rezultate: acesta produce o variantă a constituționalismului vest-european. În ambele țări: acesta a reprezentat cea de-a Treia Republică.

Cel de-al doilea tip de tranziție: de la un sistem democratic liberal la unul autoritar. La prima vedere, din punct de vedere juridic, aceasta are în vedere evoluția obișnuită a unui regim autoritar: degradarea Parlamentului ca organ reprezentativ și deliberativ, atacurile la

²⁰ I. Szelényi, Capitalism after Communism, în New Left Review nr. 96/2015.

²¹ W. Sadurski, *supra cit.*

adresa judecătorilor independenți, limitarea Curții Constituționale, îngrădirea libertății presei și a altor libertăți civile, introducerea măsurilor arbitrare privind starea de urgență.

Schimbările politice și juridice recente din Polonia sunt înrudite cu transformarea Ungariei de după 2010. Regimul maghiar a adoptat o constituție nouă, care asigură supremația deținătorilor actuali ai puterii în fața concurenților politici. Partidul Lege și Dreptate nu poate înlocui cu ușurință Constituția din 1997, care este un produs al celei de-„a Treia Republici”. Prin urmare, partidul de la guvernare încearcă să o ignore.

Pe scurt: în Ungaria, fără o schimbare de regim nu va exista democrație constituțională. În Polonia, menținerea sistemului constituțional ar însemna democrație.

Explicațiile care au în vedere o singură cauză sunt insuficiente. Mai mulți factori non-juridici au determinat declinul regimurilor democratice liberale: insuficiența tradițiilor democratice, credințele istorice greșite, auto-evaluarea istorică colectivă eșuată, bigotismul religios, eșecurile regimurilor democratice, populismul crescând, neputința societății civile, corupția, cinismul.

Polonia are câteva avantaje: nu doar pentru că mai are încă o constituție democratică pe care partidul de la guvernare nu o poate abroga cu ușurință. Dar și pentru că are o societate civilă mai puternică și mai există încă o opoziție parlamentară democratică. Oricum, nu am ajuns încă la sfârșitul poveștii.