

# Unia Europejska kontra Orbán: Chodzi o to, aby gonić królika

## Taka gonitwa pomoże wszystkim

KLAUS BACHMANN, ADAM BODNAR

**N**a początku lipca 2013 roku Parlament Europejski dużą przewagą głosów skrytykował Węgry za zmiany w konstytucji, wzywając do tworzenia instytucji monitorującej demokrację na Węgrzech. Podczas debaty węgierska deputowana protestowała przeciwko rezolucji, wymachując plakatem „Węgry to nie kolonia”. Premier **Viktor Orbán** odrzucił rezolucję jako „zagrożenie dla niezależności Węgier” i próbę „narzucenia Węgom kurateli”.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego nie stanowi aktu prawnego

i nie zobowiązuje nikogo do konkretnego działania. Nawet jeśli Rada Unii Europejskiej ustanowi specjalny monitoring dla Węgier (poza tym, co już robi „Grupa Wenecka” z ramienia Rady Europy), to i tak jej zalecenia są... właśnie zaleceniami. Szkopuł w tym, że Unia Europejska w tej chwili ma do wyboru albo symboliczne działania, albo to, co niektórzy w Brukseli nazywają „bombą atomową”, to znaczy uruchomienie procedury według art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, która może się zakończyć pozbawieniem Węgier prawa głosu w Radzie Unii Europejskiej (i stanowi *de facto* zawieszenie członkostwa). Ponie-

waż między symboliką a bombą atomową nie ma nic pośredniego, to już zaczęła się debata o wprowadzeniu do traktatów możliwości zawieszenia transferów z budżetu Unii dla danego państwa, ale taki instrument mógłby się łatwo obrócić przeciwko tym, którzy go stosują.

Podstawowe pytania, na które trzeba odpowiedzieć, to: Czy zmiana prawa na Węgrzech to faktycznie zagrożenie dla demokracji, które narusza prawo Unii Europejskiej? A jeśli tak, czy ma ona wobec tego możliwości, aby sobie z tym poradzić, czy też potrzebuje nowych narzędzi?

## Węgierski Sonderweg

**W**ęgierski trybunał konstytucyjny uznał kilka ustaw, które rząd Viktora Orbána przeforsował za pomocą swojej większości parlamentarnej, za niezgodne z konstytucją. Zamiast zmienić ustawy, tak aby odpowiadały wymogom konstytucji, Orbán wykorzystał swoją przewagę, wpisując odpowiednie delegacje ustawowe do samej konstytucji. Teraz może ponownie uchwalić te same ustawy bez ryzyka, że trybunał uzna je za niekonstytucyjne. Świad-

czy to o jego determinacji, jak i o stosunku do konstytucji – ale to z pewnością jeszcze nie jest żadnym zagrożeniem dla demokracji. W przyszłości węgierska konstytucja będzie wyglądać trochę dziwnie (są tam teraz artykuły mówiące o tym, że parlament może uchwalić ustawy, które mógł uchwalić też i wcześniej oraz różne, jak na konstytucję mało poważne, sformułowania publicystyczne), ale to samo w sobie nie jest niczym niepokojącym.

Niepokoi natomiast co innego: bardzo znaczne ograniczenie władzy samego trybunału i próba dyskredytowania przeciwnika politycznego poprzez zmianę konstytucji. Sam zabieg wpisania do niej kwestionowanych ustaw eliminuje trybunał jako przyszłego recenzenta większości parlamen-

tarnej. Dodatkowa próba odebrania trybunałowi możliwości posługiwania się precedensami z przeszłości zawęży jego jurysdykcję.

To wszystko nie czyni jednak z Węgier dyktatury. Są w Unii Europejskiej kraje, które nie mają pisanej konstytucji (Wielka Bry-

tania) i które nigdy nie miały trybunału konstytucyjnego (jak Holandia). Mimo to należą do najbardziej stabilnych demokracji na kontynencie, a ich ustrój okazał się bardziej odporny na wstrząsy niż ustrój krajów z bardzo długimi tradycjami konstytucjonalizmu. Ale nie w tym rzecz.

## Demokracja przedstawicielska, demokracja populistyczna

**V**iktor Orbán jest politykiem populistycznym, co samo w sobie też nie jest niczym złym. Populiści atakują tradycyjny establishment polityczny i jego instytucje, ale nie robią tego po to, aby ustanowić dyktaturę, lecz po to, aby – tak samo jak inne partie – zdobyć władzę i reprezentować interesy grup społecznych i grup interesu, który były dotąd marginalizowane. Dzięki temu często nawet przyczyniają się do stabilizacji i inkluzywności demokracji i przybliżają ją warstwom i grupom, które politykę uważają za brudną grę, odbywającą się kosztem szarego obywatela.

Ponieważ partie i politycy populistyczni często startują jako outsiderzy, muszą głosić radykalne i proste hasła oraz atakować – „układ rządzący”, „tych na górze”, „łże-elity” etc. Inaczej niż tradycyjne partie, traktują oni kampanie wyborcze nie jako normalną konkurencję między równoprawnymi partnerami, którzy potem mogą zawierać różne koalicje, lecz jako walkę dobra ze złem. W tej walce kreują się na jedynych sprawiedliwych, odbierając pozostałym partiom moralne prawo do uczestnictwa w wyścigu o władzę. W ten sposób kampania wyborcza staje się śmiertelną walką o ratowanie kraju przed katastrofą, w której walczą moralnie czysti populiści (którzy się zazwyczaj tak nie nazywają) z rzekomo mafijnym układem, który chce kraj zniewalać, wyprzedać i pozbawić suwerenności. Potem partie populistyczne, kiedy już zdobywają władzę, jednak wchodzą w koalicję i niemal natychmiast tracą cały urok w oczach swoich radykalnych zwolenników. Tu Fidesz, tak samo jak przed nim populiści holenderscy i austriaccy, nie stanowi żadnego wyjątku. Wyjątek węgierski polega raczej na tym, że nigdy jeszcze żadna partia populistyczna nie miała takiej przewagi i takiej władzy. Nigdy też nie była w stanie wcielić w życie dokładnie tego, co głosiła w kampanii wyborczej.

Jeśli Fideszowi się to uda, Węgry nie staną się dyktaturą. Staną się pierwszą europejską demokracją populistyczną na wzór podobnych

systemów, jakie istnieją od wielu dziesięcioleci w Ameryce Południowej. Są to ustroje, które w kilku bardzo ważnych kwestiach różnią się od tradycyjnych europejskich demokracji.

Po pierwsze, na ich czele stoi trybun ludowy, który niemal dowolnie może manipulować instytucjami, ogłaszając referenda, obsadzając organy państwa swoimi ludźmi i unikając w ten sposób poniesienia odpowiedzialności za swoje decyzje. Wtedy Węgry nie będą demokracją przedstawicielską, opartą na trójpodziale władzy, w której władza rządu jest ograniczona przez parlament i sądownictwo, lecz demokracją bezpośrednią, w której przywódca odpowiada (teoretycznie) tylko przed swoim ludem, natomiast w praktyce nie jest skrupowany przez jakiegokolwiek niezależne od niego instytucje.

Takiemu scenariuszowi sprzyja też druga z bardzo niepokojących nowelizacji węgierskiej konstytucji – cały szeroki akapit o delegalizacji Węgierskiej Partii Komunistycznej i jej sukcesorach. Z politycznego punktu widzenia, taki zapis dałby się obronić w zwykłej ustawie dekomunizującej, gdyby została uchwalona tuż po 1990 roku. W obecnej sytuacji jego konsekwencji nie odczuwają jednak ani zbrodniarze z poprzedniej epoki, ani politycy, którzy chcieliby na Węgrzech przywrócić system komunistyczny



**Viktor Orbán**

(bo takich już praktycznie nie ma), lecz jedynie lewicowi przeciwnicy rządów Orbána. W sytuacji, kiedy sądownictwo jest już w dużej mierze w jego rękach, a trybunał konstytucyjny skutecznie został pozbawiony swoich funkcji kontrolnych (zwłaszcza w stosunku do tej regulacji), to urzędnicy i politycy związani z Fideszem i sędziowie z jego nadania będą decydować o tym, kto ma być karany jako „spadkobierca komunistów”. Dokładnie to też krytykowała „Grupa Wenecka”, zespół ekspertów, który dla Rady Europy opracował raport na temat węgierskich zmian w konstytucji.

Pomysł retroaktywnej delegalizacji przeciwników politycznych również nie jest nowy. Przykłady krajów, które stosowały takie zabiegi delegalizacji przeciwników politycznych, pokazują, że wymyka się to szybko spod kontroli ustawodawcy. Kiedy ustawodawca daje do ręki organom ścigania i wymiarowi sprawiedliwości bardzo szeroko zakrojoną definicję

przestępstwa, policja i prokuratorzy chętnie ułatwiają sobie pracę, stosując ją zamiast bardziej skomplikowanych koncepcji prawnych – zwłaszcza jeśli standardy dowodów dla takiej szerokiej definicji są niższe niż w przypadku innych przestępstw. Wtedy bardzo szybko może się okazać, że takie polityczne lub ideologiczne zarzuty nie tylko służą do prześladowań politycznych przeciwników (co naruszyłoby zasady demokratyczne, ale byłoby przynajmniej zgodne z intencją ustawodawcy), ale też do prywatnych rozgrywek i do porachunków w samym obozie władzy.

Można tu pomijać, że zarówno koncepcja „obrazy narodu”, jak i wstecznej delegalizacji komunizmu pozwalają narzucić sferze publicznej bardzo daleko idącą i restrykcyjną poprawność polityczną. Tym bardziej musi dziwić, że to akurat ci politycy, którzy w Polsce od lat zwalczają jakąkolwiek poprawność polityczną jako sprzeczną ze swobodą wypowiedzi, obecnie tak wychwalają rozwiązania Orbána.

## Tylko demokracja przedstawicielska

Węgry są pełnoprawnym członkiem Unii, obowiązują je zarówno Europejska Konwencja Praw Człowieka, jak i Karta Praw Podstawowych oraz Traktat o Unii Europejskiej w wersji z Lizbony. Traktat lizboński, który obecnie obowiązuje, zawiera nawet w art. 10 postulat, że „podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska”. Z kontekstu i miejsca tego artykułu w traktacie wynika co prawda, że ma to obowiązywać przede wszystkim organy Unii, przepis ten jest jednak na tyle szeroko sformułowany, że można z niego też wnioskować, że demokracja przedstawicielska jest podstawą funkcjonowania nie tylko instytucji unijnych, ale funkcjonowania całej Unii Europejskiej (a więc też jej państw członkowskich) w ogóle.

Wszystkie te dokumenty, od Karty Praw Podstawowych do Traktatu o Unii Europejskiej i Konwencji Praw Człowieka, wymagają od państw członkowskich nie tylko, aby nie stały się dyktaturami, one wymagają dość precyzyjnie zdefiniowanego ustroju demokratycznego, a kryteria, jakie przy tym stosują, nie są kompatybilne z populistyczną demokracją, w której trójpodział władzy przestaje funkcjonować i lider odpowiada tylko przed swoją większością albo bezpośrednio przed ludem lub narodem, bo takiej odpowiedzialności nie da się skutecznie wyegzekwować. Demokracja, w której znika konkurencja między partiami i wyborcy mają wybór między jedną silną i oficjalnie słuszną partią, która kontroluje parlament, sądownictwo i media, a opozycją, która w konstytucji jest zdefiniowana jako zbrodnica i nękana jest przez wymiar sprawiedliwości, nie spełnia ani wymogów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ani Traktatu o Unii Europejskiej.

Więcej: niemal cały unijny dorobek prawny dotyczący spraw wewnętrznych i współpracy sądów opiera się na założeniu, że państwa członkowskie spełniają takie wymogi – posiadają niezależne sądownictwa, respektują prawa człowieka, wolność prasy i są praworządne. Jeśli jeden kraj to kwestionuje, dokonując takich zmian w konstytucji, jak czynią to Węgry, to otwiera tym samym szeroko drzwi dla obywateli innych państw członkowskich, aby kwestionować demokratyczny dorobek prawny u siebie. W takiej sytuacji rząd Donalda Tuska nie musi się już zastanawiać, czy Węgry są jeszcze demokracją i czy rząd Orbána zasługuje na poparcie, lecz zrobią to za niego wtedy polskie sądy, odmawiając na przykład ekstradycji obywateli polskich ściganych przez prokuratorów węgierskich w ramach Europejskiego Nakazu Aresztowania. Mogą też odrzucić dowody i zeznania świadków zbierane przez węgierskie organa ścigania i dostarczone do Polski w ramach pomocy prawnej. W ostateczności może nawet dojść do tego, że obywatel węgierski, ścigany na Węgrzech na podstawie przepisów inkryminujących komunizm albo za obrazę narodu, dostanie w polskim sądzie azyl polityczny. Bo to, co się obecnie dzieje na Węgrzech, nie tylko zagraża węgierskiej demokracji przedstawicielskiej, to też zagraża funkcjonowaniu Unii Europejskiej i jej wspólnych polityk.

Unia nie jest bezradna i nie powinna być bierna. Kiedy w 1999 roku austriaccy populiści **Jörga Haidera** tworzyli rząd z chadekami, UE była i bezsilna, i bezradna, bo Traktat Amsterdamski nie dawał organom unijnym żadnych kompetencji w takich sprawach. Dlatego wówczas 14 krajów członkowskich ogłosiło rodzaj towarzyskiego bojkotu wo-

bec nowego rządu Austrii. Kilka lat później populiści przegrali wybory i rozpadli się, a przy negocjacjach o Traktat Nicejski państwa członkowskie wpisały nową procedurę, która z jednej strony daje krajowi stojącemu pod prężaniem prawo głosu, ale z drugiej strony definiuje też dokładnie, co Unia może w takim przypadku robić.

Jest to procedura dwufazowa. Podczas pierwszej na wniosek grupy krajów, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Unii Europejskiej stwierdza się, czy dany kraj narusza zasady traktatowe. Jeśli 4/5 państw dochodzi do wniosku, że tak jest, Unia może zlecać temu krajowi konkretne kroki – na przykład zmianę konstytucji, ponowne rozszerzenie kompetencji trybunału konstytucyjnego albo ustanowienie dodatkowego urzędu kontrolującego rząd. Potem Rada Unii monitoruje, czy kraj te zalecenia wciela w życie. Jeśli tak – procedura jest zakończona. Jeśli zaś Rada jednomyślnie (ale bez udziału badanego kraju) dojdzie do wniosku, że naruszenie podstawowych zasad jest stałe, może kwalifikowaną większością nałożyć na niego sankcje, włącznie z pozbawieniem rządu prawa głosu w Radzie. W przypadku Węgier, które są beneficjentami netto z budżetu Unii, bardziej dotkliwe mogłoby się okazać zmniejszenie dostępu do jej funduszy przy jednoczesnym utrzymaniu obowiązku wpłacania składki.

Procedura ta wymaga jednak przekroczenia tak wysokich progów większości i jest tak długotrwała, że nie spowoduje żadnej szybkiej poprawy. Zanim Węgry odczułyby jakiegokolwiek realne finansowe skutki, minęłyby lata. Ta procedura nie służy do tego, aby złapać królika, lecz aby go gonić, dając mu (w przeciwieństwie do bojkotu Austrii) prawo głosu, ale też wywierając na niego stałe presje, których głównym celem jest wewnętrzna scena polityczna. Dzięki tej procedurze, opozycja kraju, w którym zagrożony jest ustrój demokratyczny, zyska poparcie za granicą i argumenty w walce z rządem. Dzięki temu jest w stanie wyrównać asymetrię, jaką stworzył

## Ryzyko

Wszystkie te procedury są relatywnie długotrwałe albo, w przypadku sankcji symbolicznych, mało skuteczne. Ale są też ryzykowne dla tych, którzy je stosują. Wyobraźmy sobie bowiem, że jeden z uprawnionych do tego podmiotów wszczyna procedurę według art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, ale okazuje się, że nie ma odpowiedniej większości, aby kontynuować procedurę, na przykład dlatego, że rządowi węgierskiemu uda się zmontować koalicję blokującą (im wyższy jest próg większości wymaganej do podjęcia decyzji, tym łatwiej jest taką decyzję blokować). Wymowa polityczna, jaką rząd ów postara się temu nadać, będzie taka: Skoro w Traktacie o Unii Europejskiej nie ma wystarczającej większości, aby uznać węgierskie zmiany konstytucji za sprzeczne z jej podstawowymi zasadami, to należy z tego wnioskować, że zmiany te są zgodne z prawem Unii i z zasadami demokracji. W takim przypadku, zamiast spowodować zmiany na Węgrzech i po-



## Premier Viktor Orbán i lider neofaszystowskiej partii Jobbik – Gábor Vona

rząd, naruszając ustrój. Tu nie chodzi o karanie Węgier, tu chodzi o przywrócenie równowagi i o to, aby rozwiązać problem, który może zagrażać spójności samej Unii. Dlatego to, co się teraz dzieje na Węgrzech, nie jest ich sprawą wewnętrzną. Przestało, kiedy Węgry wstępując do Unii Europejskiej akceptowały kryteria kopenhaskie, przyjęły *acquis communautaire* (tłum. dorobek wspólnotowy), ratyfikowały traktat lizboński oraz implementowały te wszystkie dyrektywy, rozporządzenia, decyzje i konwencje, które zakładają, że wszystkie państwa członkowskie są praworządnymi demokracjami z trójpodziałem władzy, niezależnym sądownictwem i stabilnymi instytucjami.

móc węgierskiej opozycji wyrównać siły z obozem rządzącym, Unia *de facto* wspierałaby rząd i zachęciłaby go do dalszych zmian, wystawiając mu, mimowolnie, pierwszorzędną świadectwo moralności.

Z tego powodu też warto się zastanawiać, nie tylko jaki efekt miałyby dodatkowe działania (na przykład w wyniku zmian traktatu i wprowadzenia sankcji finansowych za naruszenie nieekonomicznych części traktatów), ale też, jakie skutki miałyby ich nieskuteczność.

Być może wobec tego obecna sytuacja nie jest taka zła. Nie pozwala być może, aby złapać królika (ale też nie pozwala, aby ten uciekł raz na zawsze), ale pozwala za to, aby go nieustannie gonić i w ten sposób zmęczyć. W końcu węgierski królik może dojdzie do wniosku, że gra nie jest warta świeczki i wróci do stada. ■