



Zastosowanie mechanizmu warunkowości UE wobec Węgier

Veronika Jóźwiak

Mechanizm uzależniający wypłatę środków z budżetu Unii Europejskiej od przestrzegania zasad praworządności jest najnowszym instrumentem ochrony interesów finansowych i politycznych UE. Stanowi dodatkowe narzędzie oddziaływania Komisji Europejskiej (KE) i Rady UE (Rada) na państwa członkowskie, które naruszają fundamentalne zasady wspólnoty i jej interesy. Zastosowanie go wobec Węgier stanowi pierwszy przypadek, gdy państwo może utracić część środków z budżetu UE za nieprzestrzeganie zasad praworządności. Wątpliwe jednak, by doprowadziło to do zmian systemowych na Węgrzech.

Dotychczasowe instrumenty UE w sporach z Węgrami.

Instytucje UE od ponad dekady badają zmiany prawne wprowadzone na Węgrzech oraz zidentyfikowane przez Unię nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji publicznych pod rządami Viktora Orbána. Pierwszą regulacją budzącą zastrzeżenia była [ustawa medialna](#) z 2010 r., która m.in. wyeliminowała przedstawicieli opozycji ze składu organu kontrolującego nadawców. Nowa konstytucja z 2011 r. i uchwalone na jej mocy ustawy wzbudziły kolejne wątpliwości prawne, m.in. w kwestii niezawisłości wymiaru sprawiedliwości i uczciwej konkurencji politycznej. Instytucje – zarówno unijne, jak i np. Rada Europy – zwracały również uwagę na braki w państwowych mechanizmach przeciwdziałania korupcji.

Instytucje unijne bezskutecznie użyły całej gamy środków, by skłonić Węgry do wdrożenia wymogów wspólnotowych. Na przykład Parlament Europejski (PE) w licznych rezolucjach wzywał swoje komisje i KE do oceny węgierskich przepisów i do kontroli wdrażania potrzebnych nowelizacji. KE próbowała to osiągnąć, prowadząc m.in. postępowania w sprawie uchybień w zobowiązaniach państwa członkowskiego, których część rozstrzygnął Trybunał Sprawiedliwości UE (Węgry wciąż nie wykonały części wyroków). W 2013 r. KE w ramach europejskiego semestru (procesu koordynacji unijnej polityki gospodarczej) wprowadziła dodatkową ocenę jakości wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich. W 2014 r. ustanowiła trzystopniowy dialog na rzecz umocnienia

praworządności, a od 2020 r. co roku publikuje sprawozdanie na ten temat z rekomendacjami. O nieskuteczności tych działań świadczy m.in. fakt, że raport z 2022 r. stwierdza brak poprawy sytuacji we wszystkich badanych obszarach (wymiar sprawiedliwości, ramy antykorupcyjne, pluralizm mediów, inne instytucjonalne mechanizmy kontroli i równowagi) i zaleca systemowe zmiany.

Paraliż procedury z art. 7 Traktatu o UE (TUE). Od początku badania zmian prawnych na Węgrzech instytucje UE odwoływały się m.in. do wartości demokracji i państwa prawnego, zawartych w traktatach klauzul generalnych, na których zgodnie z art. 2 TUE opiera się Unia. PE we wrześniu 2018 r. [skierował](#) do Rady wniosek o stwierdzenie – zgodnie z art. 7 TUE – istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia tych wartości przez Węgry. Od tego czasu trwa pierwsza faza procedury, w której odbyły się cztery przesłuchania Węgier przed Radą. Dotyczyły one – poza niezawisłością wymiaru sprawiedliwości – również korupcji i wolności akademickiej.

Wymuszenie zmian prawnych na Węgrzech poprzez nałożenie na nie sankcji drogą procedury z art. 7 jest znacząco utrudnione. Po pierwsze, przejście do kolejnego etapu, który może zakończyć się zawieszeniem niektórych praw państwa członkowskiego, wymaga zgody większości czterech piątych państw. Żadna prezydencja w Radzie UE nie doprowadziła jednak do takiego głosowania, bowiem część państw członkowskich jest niechętna tworzeniu precedensu. Po drugie, postępowanie spowalnia brak szczegółowych

procedur – dotychczas nie zostały one wypracowane, ponieważ postępowanie wobec Węgier (i równolegle – Polski) jest prowadzone po raz pierwszy w historii UE. Część członków UE (m.in. Austria i Rumunia) ograniczała je już w pierwszej fazie, nie organizując żadnego przesłuchania w Radzie podczas swoich prezydencji. Po trzecie, jednym z warunków nałożenia sankcji jest jednomyślna decyzja Rady Europejskiej – bardzo mało prawdopodobna, dopóki równolegle trwa procedura wobec innego państwa członkowskiego, które może zawetować decyzję, licząc na wzajemność.

Użycie mechanizmu warunkowości. Najnowszym instrumentem, który daje większe możliwości nacisku na państwa naruszające wspólne wartości, jest rozporządzenie 2020/2092 [w sprawie warunkowości](#) przyjęte przez PE i Radę w 2020 r. Jego głównym celem jest ochrona budżetu UE. Wprawdzie przewiduje ono możliwość zamrożenia funduszy w przypadku naruszenia przez państwo członkowskie zasad państwa prawnego, ale jedynie w sytuacji, gdy negatywnie wpływa to na należyte zarządzanie unijnymi finansami. Taką decyzję może podjąć Rada większością kwalifikowaną na wniosek KE. Nowym rozwiązaniem w porównaniu z wcześniejszymi regulacjami chroniącymi fundusze europejskie jest dodanie zagrożenia niezawisłości sądownictwa do listy naruszeń będących podstawą nałożenia sankcji (obok korupcji i defraudacji).

Na mocy rozporządzenia 2020/2092 Rada zamroziła w grudniu ub.r. wypłatę Węgom 6,3 mld euro z należnych im w latach 2021–2027 środków z funduszu spójności (ok. 1/3 środków). Powołała się na naruszenia zasad praworządności w dziedzinie zamówień publicznych oraz nieskuteczność ścigania przestępstw i walki z korupcją. Decyzja ta może zostać uchylona na wniosek Komisji, jeśli w ciągu dwóch lat Węgry wyeliminują te problemy. Rada zatwierdziła ponadto wart 5,8 mld euro węgierski krajowy plan odbudowy (KPO – program wydatkowania środków z Funduszu Odbudowy), jednocześnie warunkując dostęp do tych funduszy wypełnieniem do końca marca br. 27 rekomendacji dotyczących reform instytucjonalnych, głównie w dziedzinie zamówień publicznych i zwalczania korupcji.

Decyzja o użyciu rozporządzenia 2020/2092 była efektem merytorycznej oceny, ale stanowiła też element szerszego nacisku politycznego na Węgry. Wskazuje na to podjęcie jej razem z zatwierdzeniem unijnej pożyczki dla Ukrainy w wysokości 18 mld euro oraz wprowadzeniem globalnego podatku minimalnego dla korporacji. W obu sprawach wymagających jednomyślności Węgry zgłaszały sprzeciw, jednak zgodziły się w zamian za zatwierdzenie KPO oraz obniżenie kwoty zamrożonej na mocy rozporządzenia (KE żądała 7,5 mld euro).

Wnioski. Nieskuteczność dotychczas stosowanych instrumentów zobowiązujących Węgry do przestrzegania wartości demokracji i państwa prawnego wynikała z kilku czynników. Po pierwsze, Węgry nie wykonały w pełni niektórych wyroków TSUE i nie uwzględniły zaleceń instytucji UE. Nie miało to jednak dotkliwych skutków finansowych. Po drugie, choć pod presją instytucji UE Węgry często [dostosowywały](#) prawo krajowe do prawa unijnego, nie zapewniało to każdorazowo poszanowania praw podstawowych. Po trzecie, ich naruszenia nie zawsze wynikały z użycia narzędzi prawnych, lecz także m.in. gospodarczych, trudniejszych do usankcjonowania.

W porównaniu z procedurą z art. 7 mechanizm warunkowości jest skuteczniejszy pod względem możliwości jego użycia. Podczas gdy art. 7 pozostaje martwą literą z uwagi na wymóg jednomyślności, mechanizm warunkowości – mimo restrykcyjnych warunków jego uruchomienia – jest realną groźbą ze względu na potrzebę tylko większości kwalifikowanej do jego zatwierdzenia. Jego zastosowanie wobec Węgier jest pierwszym przypadkiem realnej możliwości utraty części środków z unijnego budżetu z powodu nieprzestrzegania zasad praworządności. Sankcje finansowe zwiększają szanse skutecznej ochrony interesów UE w zakresie przejrzystego wydatkowania wspólnych funduszy oraz przestrzegania kluczowych zasad dla działania systemu prawnego UE. Sukces tego mechanizmu będzie jednak pełny tylko wtedy, gdy Węgry dokonają odpowiednich zmian systemowych, czego oznak jak dotąd nie widać.

Uruchomienie mechanizmu okazało się skutecznym środkiem nacisku politycznego w sytuacji, gdy węgierski szantaż zawetowaniem decyzji wymagającej jednomyślności paraliżował – nie po raz pierwszy – wspólne działanie UE. Ta zaleta jest jednak zarazem wadą mechanizmu. Nacisk polityczny może bowiem działać w dwie strony – zagrożone państwa mogą bronić się przed sankcjami, stosując obstrukcję tam, gdzie wymagana jest jednomyślność.

Brak skutecznej współpracy z instytucjami UE oraz konfrontacyjne podejście Węgier m.in. do wspomnianych bieżących spraw politycznych spowodowały, że państwo to utraciło zaufanie wszystkich partnerów z UE. Wskazuje na to jednomyślne przyjęcie przez państwa członkowskie decyzji w sprawie sankcji finansowych w grudniu ub.r. Spór z instytucjami UE generuje zatem dla Węgier koszty polityczne, przekładające się na marginalizację we wspólnocie. Nadal jednak mają one dostęp do ok. 80% przypisanych im środków z budżetu UE, których trwające postępowania nie dotyczą. Ogranicza to możliwość wpływu na rząd Viktora Orbána, m.in. w ważnej dla Polski sprawie wsparcia dla Ukrainy.