

# BIULETYN

Nr 13 (878) • 6 lutego 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Beata Wojna

---

## Postępowanie Komisji Europejskiej wobec Węgier – stan obecny i perspektywy

Dariusz Kałan

*17 stycznia br. Komisja Europejska wszczęła postępowanie za niewywiązywanie się Węgier ze zobowiązań traktatowych, zarzucając im ograniczenie niezależności trzech instytucji państwowych. Władze węgierskie wyraziły gotowość pójścia na ustępstwa, dlatego rozmowy najpewniej zakończą się w ciągu kilku tygodni. Koncyliacyjna postawa rządu w Budapeszcie spowodowana jest z jednej strony trudnościami gospodarczymi i staraniami o pożyczkę z Międzynarodowego Funduszu Walutowego, który zgłasza podobne zastrzeżenia, z drugiej zaś – niewygórowanymi oczekiwaniami Komisji.*

**Zastrzeżenia Komisji.** 17 stycznia br. Komisja Europejska rozpoczęła wobec Węgier postępowanie w trybie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z wejściem w życie od początku roku nowej konstytucji, uchwalonej przez węgierski parlament w kwietniu 2011 r. Komisja zgłosiła zastrzeżenia do trzech fragmentów ustawy zasadniczej i zawartych w niej praw kardynalnych. Wątpliwości wzbudziły kwestie zmian strukturalnych w Banku Centralnym i Biurze Ochrony Danych Osobowych oraz obniżenie wieku emerytalnego sędziów, prokuratorów i notariuszy z 70 do 62 lat. Komisja zażądała również informacji o pozostałych przeobrażeniach systemu sądowego. Przepisy zwiększają wpływy rządu na te instytucje oraz otwierają możliwość jawnej ingerencji w ich prace, i jako takie – zdaniem Komisji – stoją w sprzeczności z prawodawstwem unijnym.

**Możliwości interwencyjne.** Postępowanie w sprawie naruszenia prawa UE przez państwa członkowskie jest jednym z ważniejszych i najczęściej stosowanych narzędzi interwencyjnych Komisji. Jednak zakres ingerencji KE nie jest nieograniczony: nie ma ona prawa rozpoczynać postępowania w odniesieniu do m.in. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa lub wybranych kwestii polityki budżetowej. Procedura ma trzy etapy: po wezwaniu do usunięcia uchybienia oraz uzasadnionej opinii, w której ponownie następuje wezwanie do zaprzestania łamania prawa, może zostać wniesiona skarga do Trybunału Sprawiedliwości UE. Postępowanie może zakończyć się na dowolnym etapie w przypadku wyeliminowania naruszenia przez państwo członkowskie. Nieporównywalnie silniejsze środki nacisku zostały użyte w sporze przeciwko Austrii (luty–wrzesień 2000 r.). Wówczas czternastu członków UE m.in. zamroziło stosunki dwustronne i ograniczyło kontakty z austriackimi ambasadorami, doprowadzając do faktycznej izolacji Wiednia na arenie międzynarodowej.

Komisja nie włączyła do postępowania ustaw, które w ostatnich miesiącach budziły największe wątpliwości opinii publicznej w niektórych krajach Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych: nowego prawa medialnego i wyborczego, prawa o wyznaniach oraz zmian podatkowych. Świadczy to nie tylko o jej ograniczonych środkach działania, ale także o nieskuteczności presji wywieranej na nią przez niektóre zainteresowane strony (np. listy protestacyjne części banków zachodnich oraz rządu Austrii w sprawie podatku bankowego). Wpływ na stanowisko Komisji mogła mieć także postawa Europejskiej Partii Ludowej, do której należy Fidesz. Jej liderzy, Joseph Daul i Wilfried Martens, 6 stycznia br. wystosowali oświadczenie, w którym przypomnieli, że w węgierskiej konstytucji znalazła się Karta Praw Podstawowych, a nowy system wyborczy uznali za bardziej sprawiedliwy od poprzedniego.

Rząd Viktora Orbána zadeklarował wolę współpracy z Komisją. Z jednej strony władze w Budapeszcie oceniły, że konsekwencje prawne, polityczne i ekonomiczne skargi do Trybunału Sprawiedliwości mogłyby być dla nich zbyt poważne, z drugiej zaś – miały świadomość, że oczekiwania Komisji wobec Węgier, gdzie w ciągu ostatniego półtora roku uchwalono ponad 350 nowych aktów prawnych lub nowelizacji, nie są wygórowane.

**Kontekst gospodarczy.** Początek formalnych działań Komisji Europejskiej wobec rządu w Budapeszcie zbiegł się z informacjami o problemach gospodarczych Węgier jesienią i zimą 2011 r. (np. silny spadek wartości forinta wobec euro i dolara, obniżenie wiarygodności kredytowej do poziomu inwestycji spekulacyjnych). W tym czasie swoją politykę wobec Węgier zaktywizowały również rząd Stanów Zjednoczonych i Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Dialog gabinetu Orbána z Komisją toczy się równoległe do nieformalnych negocjacji Węgier z MFW w sprawie jednorazowego kredytu *stand-by*, których istotnym elementem są także oczekiwania zmian konstytucyjnych dotyczących niezależności banku centralnego. Argumenty Komisji są więc wzmacniane przez koniunkturę gospodarczą oraz presję USA i MFW. Inne możliwości oddziaływania gospodarczego stwarza ewentualna blokada środków z polityki spójności na 2013 r. oraz zbliżający się cykl rozmów o nowych wieloletnich ramach finansowych UE na lata 2014–2020. Jednak mało prawdopodobne jest zwiększanie ekonomicznych środków nacisku z tego powodu, że ich skutki mogłyby negatywnie wpłynąć na sytuację całej UE.

**Zarzuty o upolitycznienie postępowania.** Na oskarżenia o uzasadnienie bardziej polityczne niż prawne najbardziej narażony jest zarzut dotyczący obniżenia wieku emerytalnego sędziów, prokuratorów i notariuszy. Zdaniem Komisji przepis ten stoi w sprzeczności z dyrektywą unijną o zakazie dyskryminacji ze względu na wiek w miejscu pracy. Działania Brukseli motywowane są obawą, że zbyt wielu pracowników systemu sądowego w jednym czasie będzie musiało zrezygnować z pracy. Dodatkowe zastrzeżenia budzi to, że władze nowopowstałego Narodowego Biura Sądowego powiązane są z partią rządzącą. Biuro jest odpowiedzialne m.in. za zatrudnianie sędziów sądów wszystkich instancji, więc po odejściu ok. 274 sędziów na wcześniejszą emeryturę stanie przed zadaniem zbudowania nowego aparatu sądowego. Jakkolwiek zrozumiała jest obawa o upolitycznienie sądownictwa, to biorąc pod uwagę zróżnicowanie systemów emerytalnych w UE i dużą swobodę w ich kształtowaniu, Komisja może mieć problemy z obroną swojego stanowiska. Władze Węgier już zresztą zapowiedziały, że w tej sprawie będą najmniej skłonne do ustępstw.

Innego rodzaju wątpliwości wywołuje zainteresowanie Komisji ustawą o Banku Centralnym. Niektóre postanowienia ustawy przygotowanej przez Fidesz (np. zwiększenie wpływów premiera przy powoływaniu członków rady polityki pieniężnej) nawiązują do zmian, jakie zostały przegłosowane przez parlament w listopadzie 2004 r. za czasów rządu Ferencza Gyurcsány. Tamte regulacje nie wzbudziły takich zastrzeżeń Komisji. Kłopotliwy może okazać się także fakt, że część nowych przepisów była konsultowana z Europejskim Bankiem Centralnym. Z drugiej strony należy pamiętać, że obecne zmiany skutkują znacznie większą ingerencją rządową w pracę banku, a przez dopuszczenie możliwości jego połączenia z organem nadzoru finansowego realnie zagrażają jego pozycji i niezależności.

**Wnioski oraz rekomendacje dla UE.** Deklaracja rządu węgierskiego o gotowości do współpracy z Komisją i wstępna zgoda na modyfikacje ustaw budzących jej wątpliwości sprawiają, że zakończenie procedury już na pierwszym etapie jest bardzo prawdopodobne. Gdyby UE zdecydowała się jednak na bardziej stanowcze kroki, konsekwencją będzie wzrost nastrojów antyunijnych w społeczeństwie węgierskim, które i tak od dłuższego czasu są podsycone przez opozycyjną, skrajnie prawicową partię Jobbik.

Oslabione gospodarczo Węgry od początku tego roku prezentują coraz bardziej kompromisową postawę w polityce europejskiej; przejawem tego był także brak sprzeciwu wobec paktu fiskalnego na szczycie Unii 30 stycznia br. Jeśli ta tendencja się utrzyma, to Komisja Europejska powinna wykorzystać najbliższy czas na odbudowę wzajemnego zaufania, w ostatnich miesiącach poważnie osłabionego, np. energicznie wspierając rząd węgierski w rozmowach z MFW. Zalecany jest także stały i uważny monitoring sytuacji wewnętrznej na Węgrzech.