



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 100 (1673), 31 lipca 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

## Instrumenty w polityce europejskiej czwartego rządu Viktora Orbána

Veronika Jóźwiak

*Działania premiera Węgier Viktora Orbána po wygranych w kwietniu br. wyborach parlamentarnych świadczą o dobieraniu nowych środków do realizacji niezmiennej strategii polityki europejskiej. Polega ona na próbie wywierania nieproporcjonalnie dużego wpływu w stosunku do potencjału Węgier. Z jednej strony, przez wyróżnianie się konfrontacyjnymi działaniami, z drugiej – przez dostosowywanie do bieżących uwarunkowań politycznych. Orbánowi sprzyjają: spór o politykę migracyjną UE, napięcia w Europejskiej Partii Ludowej (EPL) przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. oraz poparcie prezydenta USA.*

**Cele.** Długoterminowym celem premiera Orbána w polityce europejskiej Węgier pozostaje zbudowanie w UE konserwatywnego obozu politycznego, który może wynieść go do roli europejskiego przywódcy. Kolejne zwycięstwo Fideszu w węgierskich wyborach parlamentarnych umocniło jego pozycję zarówno w EPL, jak i w siłach eurosceptycznych. Orbán chce to wykorzystać do zwiększenia wpływów Fideszu w EPL po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. Liczy na korzystną zmianę układu sił. Oczekuje na powstanie Komisji Europejskiej w nowym składzie, zakładając, że w mniejszym stopniu będzie ona łączyła sprawy polityczne z budżetowymi. Dlatego zależy mu, by w bieżącej kadencji nie podejmowano decyzji w najważniejszych z punktu widzenia Węgier kwestiach: wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 oraz przyszłej europejskiej polityki migracyjnej.

**Środki w polityce zagranicznej.** Charakterystyczną cechą instrumentarium Orbána jest tworzenie politycznej rzeczywistości za pomocą języka. Premier Węgier ma w tym zakresie dużą siłę przebicia, np. w europejskim dyskursie politycznym przyjęło się forsowane przez niego określenie ustroju Węgier jako „demokracji nieliberalnej”. Obecnie pojęcie to zastępowane jest terminem pozytywnym – „chrześcijańską demokracją”, rozumianą jako alternatywna dla idei neoliberalnych i centrolewicowych. Dzięki temu Orbán jest dziś postrzegany w Europie – obok kanclerz Niemiec i prezydenta Francji – jako wyznacznik trzeciego możliwego kierunku rozwoju UE. Nurt ten opiera się na silnych państwach narodowych, słabszej integracji europejskiej i społeczeństwach kulturowo homogenicznych. Duże znaczenie dla jego legitymizacji i umiejscowienia w globalnych trendach miała czerwcową rozmowa telefoniczna Orbána z prezydentem USA Donaldem Trumpem, który wyraził poparcie dla polityki migracyjnej Węgier. O intencji poprawy relacji dwustronnych przekonywał też nowy ambasador USA w Budapeszcie David B. Cornstein. Obecnie amerykańska administracja utrzymuje otwarty spór z Węgrami jedynie o warunki funkcjonowania Uniwersytetu Środkoeuropejskiego (CEU) w Budapeszcie.

Orbán wykorzystuje brak europejskiego porozumienia w sprawie reformy systemu azylowego do budowania swojej pozycji politycznej. Sprzeciwiając się relokacji i przyjmowaniu migrantów, dąży do zrzeszenia wokół siebie przywódców i ugrupowań podobnie myślących. Stara się zacieśnić relacje dwustronne z kanclerzem Austrii Sebastianem Kurzem i premierem Włoch Giuseppe Contem, opowiadającymi się za radykalnym ograniczeniem napływu migrantów do UE. Do budowania takiej koalicji

wykorzystuje to, że państwa Grupy Wyszehradzkiej odrzuciły obowiązkową relokację i mają podobne podejście do migracji. Orbán cieszy się też poparciem włoskich i holenderskich sił eurosceptycznych i skrajnie prawicowych, m.in. w kwestii ograniczania unijnej biurokracji i wzmocnienia państw narodowych. Ponadto osobiście zaangażował się w kampanię wyborczą przewodniczącego należącej do EPL Słoweńskiej Partii Demokratycznej (SPD) Janeza Janšy, zwycięzcy w wyborach parlamentarnych w czerwcu br. Poparcie to przekłada się również na powiązania gospodarcze. Według doniesień prasy węgierskiej i słoweńskiej bliskie węgierskiego premiera kręgi biznesowe wykupiły udziały w związanej z SPD słoweńskiej grupie medialnej Nova Obzorja.

Orbán skorzystał na sporze niemieckich partii rządzących CDU i CSU. Pierwsze od trzech lat spotkanie z Angelą Merkel 5 lipca w Berlinie było dla niego wizerunkowym sukcesem. Kanclerz potraktowała go jako lidera europejskiego ruchu politycznego przeciwko przyjmowaniu migrantów. Chciała tym samym zasygnalizować zwolennikom ograniczenia ich napływu i przyspieszenia powrotów swoją otwartość na takie rozwiązanie. Premier Węgier nie stracił okazji, by wyostrzyć różnicę między „wspierającym migrację” podejściem Niemiec a „sprzeciwiającym się migracji” stanowiskiem Węgier. Nie zgodził się na przyjęcie w myśl rozporządzenia dublińskiego zarejestrowanych na Węgrzech, a przebywających w Niemczech migrantów, na czym Merkel zależało. Wiedząc, że obecnie nie ma szans na europejski kompromis dotyczący migracji, nie musiał przystawać na ustępstwa.

Prognozy słabszego niż w 2014 r. wyniku EPL w wyborach do PE w maju 2019 r. powodują, że rośnie skłonność do tolerowania Fideszu w szeregach grupy. Nie traci on bowiem poparcia, w przeciwieństwie do większości chadeckich ugrupowań w UE. Osłabia to głos m.in. holenderskich członków EPL, żądających wykluczenia Fideszu mającego kilkunastu eurodeputowanych. Odbiera też argumenty szefowi klubu EPL Manfredowi Weberowi, który w maju br. groził węgierskiej partii taką samą sankcją. We wrześniowym głosowaniu w PE nad dalszym procedowaniem sprawy praworządności na Węgrzech część klubu EPL zapewne wesprze Węgry i zablokuje uruchomienie procedury według art. 7 Traktatu o UE. Świadomy swojej przewagi Orbán zasugerował, że odejdzie z partii i stworzy własne ugrupowanie przed wyborami do PE. Zmusza w ten sposób EPL do przychylności.

**Środki w polityce wewnętrznej.** Odzyskana w ostatnich wyborach większość konstytucyjna umożliwiła Fideszowi zmianę konstytucji z 2011 r. i dalsze wzmocnienie władzy wykonawczej. Uchwalony w czerwcu pakiet poprawek był siódmą modyfikacją ustawy zasadniczej, jednak według zapowiedzi premiera stanowi dopiero początek szerszych zmian. Nowelizacja m.in. zobowiązuje organy państwowe do ochrony chrześcijańskiej kultury. Inny przepis zakazuje przesiedlania na Węgry „obcej ludności”, co rząd uzasadnia potrzebą ochrony suwerenności kraju i uniknięcia obowiązkowej relokacji migrantów w UE. Powołuje się na art. 4 (2) TUE, zgodnie z którym Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi. Można przypuszczać, że posłuży to jako argument prawny w ewentualnych sporach z instytucjami UE o implementację przyszłej polityki migracyjnej. Węgierska regulacja nie wpłynie na wykonanie wspólnotowych decyzji ze względu na nadrzędność prawa unijnego nad krajowym. Jednak część węgierskich prawników zauważa, że Trybunał Sprawiedliwości UE nie definiuje pojęcia tożsamości narodowej, lecz w każdej sprawie indywidualnie rozstrzyga, czy wymóg jej ochrony umożliwia odstępianie od pierwszeństwa stosowania prawa UE. Ponadto inne poprawki pozwalają odmówić azylu wszystkim ubiegającym się o to obcokrajowcom. Ustanawiają także równoległy, niezależny od sądów powszechnych system sądów administracyjnych, które będą orzekać w dowolnych, określonych w odrębnej ustawie sprawach. Dopuszczają również ograniczenie wolności zgromadzeń oraz delegalizację i karalność bezdomności.

**Wnioski i perspektywy.** Odrzucanie kompromisu w sprawie unijnej polityki migracyjnej jest głównym instrumentem osiągnięcia celów w polityce europejskiej Orbána. Dlatego będzie chciał podtrzymywać spór polityczny dotyczący migracji. To paliwo dla jego pozycji politycznej w UE. Dąży do wzmocnienia prawego skrzydła EPL i stabilizacji miejsca Fideszu w partii. Potrzebuje mocnego zaplecza, również przed zapowiedzianymi dalszymi zmianami konstytucyjnymi. Prawdopodobnie nie utworzy własnego ugrupowania europejskiego ze względu na zbyt duży rozdźwięk między potencjalnymi sojusznikami. Włochy opowiadają się bowiem za obowiązkowymi relokacjami, a Austria dąży m.in. do zmniejszenia następnego unijnego budżetu.

Treść siódmej poprawki do konstytucji potwierdza, że silne państwo według Orbána oznacza silną władzę wykonawczą. Jednak w UE silnych państw narodowych, które promuje Orbán, większe znaczenie niż względna siła polityczna miałby realny potencjał kraju, a ten w przypadku Węgier jest ograniczony. Dla Polski oznacza to, że doraźne sukcesy Orbána nie zwiększą jego szansy na odgrywanie roli przywódcy nawet w propagowanym przez niego modelu UE.