



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

BIULETYN

Nr 66 (1416), 29 września 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Węgierskie referendum w sprawie obowiązkowego przyjmowania imigrantów

Veronika Jóźwiak

2 października odbędzie się na Węgrzech referendum, w którym obywatele będą odpowiadać na pytanie, czy chcą, by Unia Europejska miała kompetencje do osiedlania w tym kraju imigrantów. Według badań opinii publicznej większość Węgrów zgłasza przeciwko przyznaniu UE takich prerogatyw. Chociaż istnieją kontrowersje w sprawie konsekwencji prawnych referendum, z politycznego punktu widzenia przewidywany rezultat wzmocni pozycję rządu Viktora Orbána wobec Komisji Europejskiej i może wpłynąć na politykę UE wobec problemu uchodźców.

Prawne kontrowersje wokół referendum. W lutym 2016 r. węgierski rząd zdecydował o przeprowadzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie podziału uchodźców pomiędzy państwa członkowskie według obowiązkowych kwot lub – zgodnie z retoryką władz – „przymusowego przesiedlenia” imigrantów na Węgry. Zaproponowane przez rząd pytanie referendalne brzmi: „Czy jest pan/pani za tym, by Unia Europejska miała możliwość zobligowania Węgrów, bez zgody parlamentu, do obowiązkowego przesiedlenia do kraju osób niebędących obywatelami węgierskimi?”. Pytanie to zatwierdziły węgierska Narodowa Komisja Wyborcza i – po uprzednim oddaleniu czterech skarg od jej decyzji wniesionych przez partie opozycyjne – Sąd Najwyższy. Według węgierskiego prawa referendum będzie ważne i wiążące, gdy frekwencja przekroczy 50%.

Jednak część konstytucjonalistów kwestionuje zgodność pytania referendalnego z węgierską ustawą zasadniczą. Według nich przedmiotem ogólnokrajowego referendum może być wyłącznie kwestia leżąca w zakresie zadań i kompetencji parlamentu. Z wyników referendum – jeśli okażą się one ważne i wiążące – powinien płynąć jednoznaczny obowiązek legislacyjny dla władzy ustawodawczej. Tymczasem w przypadku tego pytania takich skutków prawnych nie można określić. Kształtowanie polityki unijnej kraju leży bowiem w gestii rządu, a węgierski parlament nie ma kompetencji prawnych umożliwiających zobowiązanie rządu do reprezentowania określonego stanowiska na forum UE. Zgodnie z tą interpretacją wyniki referendum nie będą miały konsekwencji prawnych dla węgierskiego parlamentu. Jego działania w zakresie regulacji azylowych i imigracyjnych (zgodnie z przepisami Traktatu o funkcjonowaniu UE dotyczącymi kompetencji dzielonych) mogą mieć jedynie charakter następczy w stosunku do działań Unii. Głosowanie nie będzie miało także znaczenia prawnego dla rządu. Zgodnie z węgierską konstytucją i traktatami UE już teraz ma on bezpośredni wpływ na decyzje w sprawie polityki azylowej i imigracyjnej podejmowane w Radzie Europejskiej i w Radzie UE.

Ponadto według części prawników pytanie referendalne mylnie sugeruje, że podjęta na forum UE decyzja będzie obowiązywała Węgry tylko wtedy, gdy zgodę na nią dodatkowo udzieli węgierski parlament. Tymczasem kompetencje Rady Europejskiej i Rady UE upoważniają je do podejmowania decyzji wiążących dla państw członkowskich i ich obywateli bez konieczności akceptacji przez organy krajowe.

Cele referendum. Niejasności w pytaniu referendalnym zdają się zauważać także jego autorzy. Świadczą o tym polityczne próby doprecyzowania przedmiotu głosowania przez polityków partii rządzącej. Niejednoznaczność polega na tym, że – według przedstawicieli rządu – głosowanie nie ma na celu podważenia decyzji podjętej przez Radę UE 22 września 2015 r., zobowiązującej Węgry do przyjęcia relokowanych z Włoch lub Grecji 1294 uchodźców i rozpatrzenia ich wniosków o azyl. Jak wskazano, przedmiotem referendum są decyzje KE z maja i lipca br., ustanawiające mechanizm podziału uchodźców pomiędzy państwa członkowskie oraz ułatwień w procedurze łączenia

rodzin. Trudność polega na tym, że w istocie nie są to jeszcze decyzje, a jedynie projekty reform obecnego wspólnego europejskiego systemu azylowego.

Mimo że Sąd Najwyższy potwierdził zasadność pytania referendalnego, ani rząd, ani środowiska prawnicze nie były i nie są w stanie jednoznacznie wskazać skutków prawnych głosowania. Będzie ono więc miało głównie znaczenie polityczne. Rząd dąży w ten sposób do politycznego zdyskontowania antyimigranckich nastrojów węgierskiego społeczeństwa. Już dziś przeciwko osiedlaniu uchodźców na Węgrzech opowiada się 78% obywateli (dla porównania, w Polsce 58%). Tym samym referendum staje się sposobem na podtrzymanie silnej pozycji rządzącej partii Fidesz.

Jednym z założeń referendum jest także ogólna krytyka rozwiązań proponowanych przez Komisję Europejską. Władze węgierskie uważają, że wykracza ona poza swoje uprawnienia i zmierza do ograniczenia kompetencji państw członkowskich, podejmując decyzje kluczowe dla przyszłości UE bez ich udziału. To tłumaczy retorykę premiera i ministrów, którzy wskazują, że Komisja prowadzi politykę sprzeczną z interesami państw członkowskich, a Węgry wstąpiły do Unii Europejskiej, nie zaś pod opiekę autorytarnej instytucji. Rząd zamierza zatem wykorzystać referendum do uzyskania silnego mandatu, uzasadniającego stanowcze działania wobec Unii. Dlatego wysoka frekwencja ma dla rządu znaczenie polityczne, także w kontekście zaplanowanych na wiosnę 2018 r. wyborów parlamentarnych.

Kampania rządowa. Węgierski rząd od 2015 r. prowadzi intensywną kampanię przeciwko przyjmowaniu uchodźców i migrantów. Jej elementami były tzw. konsultacje narodowe. Polegały one na tym, że wszystkim obywatelom uprawnionym do głosowania rząd wysłał kwestionariusz dotyczący imigracji i terroryzmu. Ponadto w maju 2016 r. pojawiły się billboardy bazujące na stereotypach i lękach związanych z masową imigracją. Obrazowały zagrożenia dla europejskiej kultury oraz bezpieczeństwa publicznego, jakie niosą ze sobą imigranci.

Upředzenia społeczeństwa do przybyśy miała zwiększyć również argumentacja, że są oni głównie imigrantami zarobkowymi, stanowiącymi konkurencję dla obywateli węgierskich na rynku pracy. Tymczasem, chociaż liczba osób ubiegających się o azyl na Węgrzech w 2015 r. wyniosła niemal 180 tys., status uchodźcy lub podobny otrzymały jedynie 502 osoby (0,3%). Większość imigrantów składających w tym czasie wnioski o azyl opuściła Węgry przed zakończeniem postępowania. Jednocześnie ok. 18 tys. cudzoziemców (głównie Chińczyków) uzyskało od 2013 r. zezwolenie na pobyt lub osiedlenie się na Węgrzech wraz z rodzinami, w zamian za zakup obligacji państwowych o łącznej wartości 300 tys. euro. Tylko w 2016 r. udzielono ponad 500 takich zezwoleń. Oznacza to, że prawo legalnego pobytu w kraju uzyskało więcej osób (wliczając członków rodzin inwestorów), niż wynosi liczba uchodźców wskazanych do tymczasowego przyjęcia przez Węgry w ramach decyzji Rady UE o relokacji. Stawia to pod znakiem zapytania argument rządu uznający odmienną kulturę imigrantów za przeszkodę w ich przyjęciu. Jednocześnie unaocznia propagandowy charakter kampanii przedreferendalnej.

Na miesiąc przed zaplanowanym referendum sondaże prognozowały ok. 50-procentową frekwencję, niegwarantującą ważności głosowania. Dlatego rząd nasilił kampanię i wezwał do oddania głosu na „nie”. Do wskazanych upřednio zagrożeń dodał wątek narodowy: głosowanie ma przesądzić o utrzymaniu tradycji tysiącletniej państwowości Węgier. Ostatecznym wzmocnieniem dyskursu rządowego jest argument finansowy, skierowany do najbiedniejszych grup społecznych. Władze ostrzegają, że w przypadku przesiedlenia imigrantów na Węgry obniżą się zasiłki dla obywateli pochodzenia romskiego.

Niezależnie od kampanii, badania opinii publicznej od początku wskazywały na wyraźną przewagę przeciwników rozmieszczenia imigrantów na Węgrzech. Z sondaży przeprowadzonych w połowie września wynika, że spośród wyborców deklarujących udział w referendum 87% zagłasuje na „nie” – zgodnie z preferencją rządu. „Tak” na pytanie referendalne odpowiedziałoby jedynie 4% głosujących. W ostatnich wyborach parlamentarnych w 2014 r., przy frekwencji 61% – nieco wyższej, niż prognozują obecnie sondaże – koalicja rządząca Fidesz–KDNP zdobyła 45% głosów. To pokazuje, że przeciwnicy relokacji migrantów na Węgrzech są wyborcami także innych partii niż rządzące.

Wnioski. Referendum służy węgierskiemu rządowi przede wszystkim do kształtowania polityki wewnętrznej kraju w kontekście zbliżających się wyborów parlamentarnych w 2018 r. Dlatego – chociaż głosowanie może być postrzegane precedensowo – wykorzystywanie jego wyników przez inne kraje członkowskie jako argumentu na forum UE w dyskusjach nt. polityki migracyjnej będzie trudne. Tym bardziej straciło uzasadnienie po nieformalnym szczycie Rady Europejskiej w Bratysławie, na którym przywódcy UE zrezygnowali de facto z propozycji obowiązkowych kwot podziału uchodźców i migrantów pomiędzy państwa członkowskie. Rządy państw członkowskich UE zasygnalizowały potrzebę poszukiwania kompromisowych rozwiązań, także w formie „elastycznej solidarności”. Z tą koncepcją może kolidować wynik węgierskiego referendum, którego efekt psychologiczny pośrednio dotknie całą UE.

Węgierski rząd liczy też na to, że inne państwa członkowskie przeprowadzą podobne referenda. Dotyczy to przede wszystkim krajów Grupy Wyszehradzkiej, zajmujących wspólne stanowisko w sprawie imigracji. Referenda takie łatwo mogą się stać instrumentem manipulacji, co widać na przykładzie węgierskiej kampanii przedreferendalnej, budowanej na argumentach sprzecznych z innymi działaniami rządu. Tymczasem do rzeczywistego rozwiązania kryzysu migracyjnego może dojść wyłącznie na forum UE. Oprócz przyjęcia konstruktywnej postawy w toczącej się debacie na temat polityki migracyjnej i azylowej, potrzeba więcej inicjatyw łączących państwa członkowskie, takich jak wzmocnienie granic zewnętrznych UE i utworzenie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.