

# Węgierska strategia uciszenia

Aleksandra Zielińska

fot. Ádám Szigeti, uczestniczka protestu przeciwko ustawie medialnej, Budapeszt 2011



W najbliższym czasie przekonamy się, jakie kolejne kroki podejmie trzeci rząd Viktora Orbána i jak dalece skuteczne są wezwania środowiska międzynarodowego do przestrzegania wolności wypowiedzi.

„Media zawsze są liberalne, otwarte na innowacje. Dlatego też węgierskie media nigdy nie były dla nas. Musicie więc stworzyć swoje struktury. Musicie mieć silną sieć informacyjną, osobową. Być przeciwwagą dla tego, co dzieje się w głównych mediach. Musicie znaleźć biznesmenów z tradycjami, którzy razem z Wami stworzą niezależne media. Pamiętajcie więc, że państwo nigdy nie będzie tworzyć mediów, które wspierają opozycję. Musicie tworzyć strukturę medialną opartą na własności prywatnej, a jednocześnie musicie być konkurencyjni”. Takie słowa padły z ust Viktora Orbána, premiera Węgier, podczas wystąpienia wygłoszonego na Uniwersytecie Warszawskim 6 marca 2013 roku. W kwietniu 2014 roku Fidesz, konserwatywna partia Viktora Orbána, wygrała wybory parlamentarne na Węgrzech, wyprzedzając opozycyjną lewicę. Ponownie wybrany w czerwcu rząd próbuje uciszyć węgierskie organizacje pozarządowe, które prowadzą ważne działania na rzecz praw człowieka. Próbuje zastraszyć aktywistów oraz ograniczyć wolność zrzeszania się i wolność słowa.

Węgierskie konsorcjum operatorów programów dla organizacji pozarządowych, które obejmuje cztery fundacje i zarządza dystrybucją Funduszy Norweskich, zostało niedawno poddane kontroli, która wyraźnie była próbą rządu zdyskredytowania społeczeństwa obywatelskiego. Władze zarzuciły organizacjom, że wykorzystują fundusze do wspierania określonych stronnictw politycznych. Trzem z czterech fundacji tworzących konsorcjum urzędnicy złożyli wizytę na początku czerwca. W odpowiedzi na to norweskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych ogłosiło zawieszenie transferów funduszy w ramach Funduszy Norweskich i grantów Europejskiego Obszaru Gospodarczego, dopóki węgierski rząd nie zrezygnuje z kontroli.

Działania podjęte przez węgierskie władze to zimny prysznic dla społeczeństwa obywatelskiego na Węgrzech. Zniechęcenie organizacji pozarządowych do poszukiwania niezbędnych do działania funduszy odbija się niestety przede wszystkim na grupach, na rzecz których organizacje te pracują. Obranie za cel funduszy organizacji to kolejny krok władz realizujących już od 2010 roku swoją strategię ograniczania aktywności społecznej. Wprowadzona wówczas nowa ustawa medialna skutecznie ograniczyła wolność wypowiedzi, między innymi poprzez przymus rejestracji i kontrolę nad publikowanymi przez media treściami.

W sierpniu 2013 roku rzecznik partii Fidesz, Węgierskiej Unii Obywatelskiej, oświadczył podczas konferencji prasowej, że „fałszywe organizacje pozarządowe” są opłacane, by podważały autorytet rządu i premiera. Węgierski Komitet Helsiński wniósł po tym wystąpieniu pozew przeciwko rzecznikowi. Sprawa jest w toku.

Dwa miesiące później Márton Gyöngyösi, członek nacjonalistycznej partii Jobbik, ogłosił propozycję nowej ustawy, która miałaby +

„rejestrować i publikować” informacje o wszelkich zagranicznych funduszach przekraczających 3,3 tysiąca euro, które trafiają do organizacji pozarządowych. Jobbik wskazywał przy tym jako wzorzec rosyjską ustawę, nakładającą na organizacje obowiązek rejestrowania się jako „zagraniczni agenci”. Rosyjska ustawa o „zagranicznych agentach” z 2012 roku spowodowała falę restrykcji wobec organizacji pozarządowych w całym kraju, w tym inspekcje w biurze Amnesty International w Moskwie. Sprawy sądowe złożone przez prokuraturę przeciwko organizacjom pozarządowym doprowadziły do nałożenia wysokich kar finansowych na kilka organizacji i ich przywódców. Wiele innych organizacji pozarządowych z całej Rosji otrzymało oficjalne żądania zarejestrowania się jako „zagraniczni agenci” pod groźbą nałożenia podobnych kar. Prawie dwa lata po wejściu w życie prawa o „agentach zagranicznych” sytuacja przedstawia się w ciemnych barwach. Ponad tysiąc organizacji pozarządowych przeszło inspekcje, dziesiątki z nich otrzymały upomnienia. Kilka z najważniejszych grup zajmujących się prawami człowieka ukarano grzywną, inne zmuszono do zakończenia działalności.

W maju tego roku norweskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych poinformowało, że podjęło decyzję o zawieszeniu dalszych wypłat z funduszy na Węgrzech w ramach EOG i programu Funduszy Norweskich. Fidesz od dawna uważa, że Norwegia szkodzi tej partii i wspiera organizacje „z powiązaniem lewicowym”. Sprawa zaczęła się krótko po kwietniowych wyborach parlamentarnych, które wygrał Fidesz. János Lázár, szef kancelarii premiera Viktora Orbána, napisał do norweskiego Ministra ds. Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego Vidara Helgesena gniewny list. Oskarżał w nim Oslo o wywieranie wpływów politycznych przez finansowanie zielono-liberalnej partii LMP, która z trudem przekroczyła

pięcioprocentowy próg wyborczy. „Odnoszę wrażenie, że wspiera pan jednopartyjną demokrację na Węgrzech, i to tylko z tą jedną partią, która się panu podoba”<sup>1</sup>. Po wysunięciu przez Jánosa Lázára, szefa gabinetu premiera, zarzutów przeciwko organizacjom pozarządowym, które miały rzekomo wspierać partie opozycyjne, węgierski rząd rozpoczął „niezależny audyt” funduszy finansowych. Norweskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych uznało takie działanie Węgier za naruszenie umowy, według której to państwa-darczyńcy odpowiadają za kontrolę funduszy (Islandia, Lichtenstein, Norwegia). Pomimo negocjacji Norwegia i Węgry nie doszły do porozumienia – fundusze zawieszono, a kontrole nie zostały wycofane.

## Zbalansowana natura komunikacji

Między wrześniem a grudniem 2010 roku na Węgrzech przyjęte zostały dwie nowe ustawy medialne. Stanowią one zagrożenie dla prawa do wolności wypowiedzi, ponieważ wprowadziły system regulacji treści publikowanych przez media i stworzyły potężny organ je nadzorujący. Władze państwowe mają prawo wprowadzać pewne ograniczenia w stosunku do swobody wypowiedzi, ale takie przepisy muszą być proporcjonalne, wąsko interpretowane i mieć gruntowne uzasadnienie<sup>2</sup>. Zgodnie z międzynarodowymi standardami ograniczenie wolności słowa musi spełniać trzy rygorystyczne kryteria: musi być zawarte w prawie; musi służyć określonym celom, takim jak bezpieczeństwo narodowe czy porządek publicz-

<sup>1</sup> M. Kokot, **Orbán atakuje po wyborach**, GazetaWyborcza.pl, 5.06.2014, [http://wyborcza.pl/1,75477,16097332,Orban\\_atakuje\\_po\\_wyborach.html](http://wyborcza.pl/1,75477,16097332,Orban_atakuje_po_wyborach.html) (23.07.2014).

<sup>2</sup> **The Observer and The Guardian vs United Kingdom** (nr 13585/88), wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, 26.11.1991, § 59, za: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57705> (20.07.2014).

ny; musi być konieczne i proporcjonalne<sup>3</sup>. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że „wolność prasy jest jedną z najlepszych metod odkrywania oraz kształtowania opinii i postaw politycznych, co w konsekwencji oznacza, że swoboda dyskusji politycznej stanowi rdzeń demokratycznego społeczeństwa”<sup>4</sup>. Wprowadzenie restrykcji dotyczących wolności słowa na Węgrzech było tym bardziej niepokojące, że stało się to w kraju rozpoczynającym w owym czasie prezydencję w Radzie Unii Europejskiej.

Węgierska ustawa o prasie i mediach nakładała na twórców mediów linearnych – nieinteraktywnych, wysyłających jednostronne komunikaty – obowiązek dostarczania w odpowiednim czasie zróżnicowanych, opartych na faktach, obiektywnych, zrównoważonych informacji. Wymóg „zrównoważonej natury komunikacji” został powtórzony w grudniowej ustawie o dostawcach mediów i mediach masowych. Za naruszenie obowiązku zrównoważonej sprawozdawczości może w świetle prawa grozić kara. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) wyraziła obawy, że takie przepisy „dają organom regulacyjnym możliwość arbitralnego, uznaniowego decydowania o nakładaniu kar na podstawie subiektywnej oceny, czy dana informacja jest „szybka”, „dokładna”, „zróżnicowana”, „obiektywna”, „zrównoważona” i została opublikowana „na czas”<sup>5</sup>. Takie restrykcje wykraczają poza dozwolone ograniczenia wol-

ności słowa i stwarzają niebezpieczeństwo bardzo szerokiej interpretacji.

Ograniczenia mediów zostały wprowadzone w imię „powszechnej lub publicznej moralności”. Węgierskie władze twierdzą, że są to wartości „głęboko osadzone w węgierskim systemie prawnym”. Taka argumentacja zakłada, że pojęcie „moralności” jest stałe, co jest sprzeczne z rzeczywistością. Płynny charakter definicji mają zarówno „moralność”, jak i „zrównoważona sprawozdawczość” czy „interes publiczny”. Zatem stosowanie takich pojęć w regulacjach prawnych niesie ryzyko arbitralności i braku przejrzystości w ich użyciu. Brak precyzji w literze prawa oznacza możliwość nadużyć w praktyce.

Kary przewidziane dla mediów naruszających nowe przepisy są według władz węgierskich uzasadnione, ponieważ „nadawca o rocznych dochodach w wysokości kilkudziesięciu lub nawet kilkuset milionów forintów nie odczuje grzywny kilkuset tysięcy forintów, która nie powstrzyma go przed ponownym naruszeniem i nie będzie miała odstraszącego wpływu na innych dostawców”<sup>6</sup>. W rzeczywistości ryzyko nawet niskiej grzywny działa na dziennikarzy odstrasza i prowadzi do autocenzury, która może mieć dla mediów skutki nawet bardziej niszczyielskie niż cenzura prowadzona przez władze.

Ustawa o nadawcach i mediach masowych wymaga od nadawców zlokalizowanych na Węgrzech rejestracji za pośrednictwem Węgierskiego Państwowego Zarządu Mediów i Komunikacji Informacyjnej (NMHH). Organ ten ma prawo odmówić rejestracji w sytuacji „konfliktu interesów” z istniejącymi już nadawcami

<sup>3</sup> M. Macovei, **Freedom of expression. A guide to the implementation of Article 10 of the European Convention on Human Rights**, „Human Rights Handbooks” 2/2004, s. 6, za: [http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/132\\_freedom-of-expression\\_1\\_1.pdf](http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/132_freedom-of-expression_1_1.pdf) (21.07.2014).

<sup>4</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>5</sup> K. Jakubowicz (red.), **Analysis and Assessment of a package of Hungarian Legislation and Draft Legislation on Media and Telecommunications**, Warszawa 2010, s. 34, za: <http://www.osce.org/fom/71218?download=true> (25.07.2014).

<sup>6</sup> Odpowiedź Ministra Sprawiedliwości i Administracji na krytykę ustawy medialnej, 3.01.2011, [http://www.kormanyoszovivo.hu/news/show/news\\_3916?lang=en](http://www.kormanyoszovivo.hu/news/show/news_3916?lang=en) (3.01.2011).





fot. Ádám Szigei, protestujący przeciwko ustawie medialnej przed budynkiem parlamentu, Budapeszt 2011

lub pojawienia się nazwy „myląco” podobnej do już obecnej na rynku. NMHH może nie tylko decydować o dopuszczeniu nadawcy do rynku, ale także interpretuje prawo i określa znaczenie „publicznego interesu” czy „zbalansowanej sprawozdawczości”, kontroluje zgodność działania mediów z przepisami i nakłada kary. Posiadając taką władzę, organ ten powinien być niezależny. Jednak przewodniczący wybierany jest przez premiera na dziewięć lat, co stanowi najdłuższą w Europie kadencję instytucji regulującej pracę nadawców. Czterech członków rady wybranych zostało przez komitet parlamentarny, w którym decydującą większość miała rządząca partia Fidesz. Ciężko zatem mówić o jakiegokolwiek niezależności organu czy gwarancjach ochrony wolności słowa.

Nowelizacja z 2013 roku przewiduje, że NMHH nie będzie powoływany przez premiera, lecz przez prezydenta na wniosek szefa rządu po

uprzednich konsultacjach z organizacjami medialnymi. Po upływie kadencji przewodniczącego Rady nie będzie można mianować na dalszą kadencję. Nowelizację uchwalono po konsultacjach z Radą Europy i Komisją Europejską oraz po krytyce OBWE. W styczniu Rada Europy poinformowała, że władze w Budapeszcie zgodziły się dostosować prawo medialne do jej wytycznych.

## Kryzys jest szansą

„W każdej złej rzeczy można znaleźć coś dobrego. Kryzys jest jednocześnie szansą. Obecnie pod presją jest ta część sektora, która zawsze «głośno» krytykowała. Z drugiej strony sytuacja ta motywuje nas do wspólnego myślenia i działania. Możliwe, że po drodze ktoś upadnie. Ale na dłuższą metę możemy wyjść z tego silniejsi”. Takie słowa padły z ust dyrektorki węgierskiej Fundacji Ökotárs po tegorocznej fali kontroli organizacji korzystających z Funduszy Norwe-



szych. Węgierskie władze uznały za „problematyczne” z powodu „lewicowych więzi” organizacje takie jak Transparency International, Węgierska Unia Wolności Obywatelskich oraz portal dziennikarstwa śledczego atlatszo.hu. Członek zarządu atlatszo.hu, Attila Mong, nie ma wątpliwości, że celem rządu jest odcięcie niesprzyjających im organizacji pozarządowych od funduszy, które stanowią praktycznie jedyne znaczne źródło finansowania działalności: „Wiadomość od Orbána jest jasna: chce, by jedynymi rękami karmiącymi organizacje pozarządowe były jego własne. Jeśli odmówisz, zginiesz z głodu”.

Transparency International na Węgrzech postanowiła zwrócić się o pomoc do Rzecznika Praw Obywatelskich. Skierowała również list do władz z prośbą o informację, na jakiej podstawie przeprowadza kontrole funduszy i z jakiego mechanizmu odwoławczego organizacje mogą korzystać. Okazało się, że nikt

nie kontroluje kontrolującego<sup>7</sup>. Oznacza to, że organizacje pozarządowe nie mają możliwości zaskarżenia działań organu kontrolującego ani odwołania się od jego decyzji. W związku z tym Transparency International złożyła do węgierskiego Ombudsmiana wnioski o wszczęcie śledztwa w sprawie.

W najbliższym czasie przekonamy się, jakie kolejne kroki podejmie trzeci rząd Viktora Orbána i jak dalece skuteczne są wezwania środowiska międzynarodowego do przestrzegania wolności wypowiedzi. Ostatnie cztery lata są dowodem na istnienie konsekwentnej strategii węgierskich władz stopniowego uciszania i tłumienia społeczeństwa obywatelskiego w kraju. ●

<sup>7</sup> **TI turns to the Hungary's Ombudsman regarding its recent government audit**, Transparency International Hungary, 30.06.2014, [http://www.transparency.hu/TI\\_turns\\_to\\_the\\_Ombudsman\\_regarding\\_recent\\_government\\_audit?bind\\_info=index&bind\\_id=0](http://www.transparency.hu/TI_turns_to_the_Ombudsman_regarding_recent_government_audit?bind_info=index&bind_id=0) (25.07.2014).