



ANALIZA USTAWY O WĘGIERSKIM URZĘDZIE OCHRONY SUWERENNOŚCI

ANALIZA ORDO IURIS



WWW.ORDOIURIS.PL

ANALIZA USTAWY O WĘGIERSKIM URZĘDZIE OCHRONY SUWERENNOŚCI

ANALIZA ORDO IURIS

INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ ORDO IURIS

WARSZAWA 2024

Spis treści

1.	Główne tezy	5
2.	Wprowadzenie	6
3.	Urząd Ochrony Suwerenności	7
3.1.	Status prawny	7
3.2.	Prezes Urzędu	7
3.3.	Wiceprezesi	9
3.4.	Instytut Badawczy	9
3.5.	Zadania Urzędu	9
3.6.	Uprawnienia dochodzeniowe Urzędu	11
3.7.	Zmiany innych aktów normatywnych	12
3.8.	Ocena Ustawy	13

1. Główne tezy

- Przyjęta w grudniu 2023 roku przez węgierskie Zgromadzenie Krajowe Ustawa o Ochronie Suwerenności Narodowej ma na celu ochronę niezależności Węgier przed wpływem i ingerencją polityczną podmiotów zewnętrznych.
- Rdzeniem nowo przyjętego prawa jest ustanowienie niezależnego i obdarzonego szerokimi uprawnieniami państwowego organu nadzorczego, mającego funkcjonować jako Urząd Ochrony Suwerenności.
- Działania Urzędu mają koncentrować się zasadniczo na dwóch głównych obszarach: identyfikacji i rozpoznaniu działalności w zakresie reprezentacji interesów, prowadzonej na rzecz szeroko rozumianych podmiotów z państw trzecich oraz wielowymiarowej działalności badawczo-analitycznej.
- Przyjęcie ustawy implikuje szereg zmian w innych aktach prawnych, co związane jest m.in. z ustanowieniem różnorodnych sankcji, obejmujących karę pozbawienia wolności czy kary finansowe, a przewidzianych za naruszenie przepisów Ustawy jak i naruszenie innych aktów prawnych, znowelizowanych w związku uchwaleniem Ustawy o Ochronie Suwerenności.
- Przyjęcie ustawy spotkało się z licznymi głosami krytycznymi, podnoszonymi przez różne organizacje krajowe i międzynarodowe, które zarzucały (i zarzucają) rządzącej na Węgrzech partii Fidesz próbę ograniczenia demokracji, zaś nowe prawo określiły mianem narzędzia mającego służyć karaniu przeciwników politycznych premiera Victora Orbána.
- Ustawę należy generalnie ocenić pozytywnie, jako że podejmuje ona i wprowadza regulacje w bardzo ważnym obszarze, jakim jest ukryta działalność podmiotów zagranicznych czy obcych państw.

2. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszej analizy jest węgierska Ustawa o Ochronie Suwerenności Narodowej¹ (dalej: Ustawa). Projekt Ustawy², który przedstawił lider frakcji parlamentarnej Fideszu Máté Kocsis został przyjęty przez Zgromadzenie Krajowe Węgier zdecydowaną większością głosów 13 grudnia 2023 roku (propozycję poparło 140 posłów, wobec 50 deputowanych głosujących przeciw)³. 20 grudnia Ustawa została podpisana przez prezydent Katalin Novák⁴, a 21 grudnia – opublikowana w węgierskim dzienniku urzędowym pod numerem LXXXVIII⁵.

Potrzebę wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych motywowano licznymi i nasilającymi się przypadkami prób wywierania wpływu na różne aspekty węgierskiej polityki przez szeroko rozumiane podmioty zagraniczne. W preambule Ustawy za szczególny przykład takich działań podano wydarzenia towarzyszące wyborom do Zgromadzenia Krajowego w 2022 roku. W trakcie kampanii wyborczej partie opozycyjne miały bowiem korzystać z środków finansowych pozyskanych od podmiotów zagranicznych. Autorzy projektu przyznają co prawda, że węgierskie prawo zabrania partiom politycznym korzystania z tego typu wsparcia, z drugiej jednak strony istnieje pewna luka w przepisach, która pozwala na otrzymywanie środków pośrednio, poprzez różne organizacje pozarządowe i stowarzyszenia biznesowe. Ta luka prawna miała zostać wykorzystana przez przedstawicieli opozycji w czasie kampanii w 2022 roku.

W świetle powyższego podnosi się konieczność zaostrenia przepisów prawnych dotyczących, jak to określono w uzasadnieniu Ustawy „nielegalnych ataków na suwerenność Węgier”, czyli mówiąc innymi słowami ingerencji zewnętrznych podmiotów w politykę Węgier, aby zapobiec występowaniu podobnych przypadków w przyszłości. Podkreśla się także znaczenie transparentności w kontekście podejmowanych decyzji politycznych:

W celu spełnienia wymogu przejrzystości demokratycznej debaty oraz państwowych i społecznych procesów decyzyjnych, a także publicznego ujawniania zagranicznych prób ingerencji i zapobiegania próbom interwencji podobnym do wyżej wymienionych, konieczne jest ustanowienie niezależnego organu śledczego i nałożenie sankcji karnych za korzystanie z zagranicznej pomocy finansowej w związku z wyborami.

W omawianym kontekście warto również zwrócić uwagę, iż art. 1-20, art. 22, art. 24 oraz art. 28 Ustawy mają charakter praw kardynalnych (*cardinal laws*), co oznacza, iż do ich zmiany potrzeba większości minimum 2/3 głosów (art. T(4) Konstytucji Węgier).

W niniejszej analizie przedstawione zostaną najważniejsze postanowienia Ustawy, odnoszące się przede wszystkim do charakteru, struktury i zadań Urzędu Ochrony Suwerenności oraz do sankcji, które mogą być nakładane na podmioty za złamanie przepisów omawianego aktu normatywnego.

1 Analiza powstała w oparciu o tłumaczenie tekstu ustawy na język angielski.

2 A nemzeti szuverenitás védelméről, T/6222, 21.11.2023, <https://www.parlament.hu/web/guest/folyamatban-levo-torvenyjavaslatok>, dostęp: 22.01.2024.

3 *Lawmakers approve law on protecting national sovereignty*, About Hungary, <https://abouthungary.hu/news-in-brief/lawmakers-approve-law-on-protecting-national-sovereignty>, dostęp: 22.01.2024.

4 A Sándor-palota közleménye, 20.12.2023, <https://www.sandorpalota.hu/hu/sandor-palota-kozlemenye-0>, dostęp: 22.01.2024.

5 Magyar Közlöny 2023. évi 185. szám, strony 10429-10438, <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/1202b6daababd0b18b57ae95f-280c137877d9df4/megtekintes>, dostęp: 22.01.2024.

3. Urząd Ochrony Suwerenności

3.1. Status prawny

Podstawą prawną dla utworzenia Urzędu Ochrony Suwerenności Narodowej (dalej: Urząd) jest art. R(4) Konstytucji Węgier z 2011 roku, zawierający klauzulę, na mocy której organy tego państwa zobowiązane są do ochrony tożsamości konstytucyjnej i chrześcijańskiej kultury Węgier. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, iż omawiany przepis węgierskiej ustawy zasadniczej został wprowadzony w ramach szeroko komentowanej⁶ 7. Poprawki⁷ do Konstytucji tego kraju, która weszła w życie w czerwcu 2018 roku⁸.

Zgodnie z art. 1(1) Urząd Ochrony Suwerenności Narodowej jest autonomicznym organem administracji państwowej powołanym do ochrony tożsamości konstytucyjnej Węgier. W celu wykonywania tego zadania Urząd, w oparciu o przepisy Ustawy, prowadzi działalność analityczną, ewaluacyjną, opiniodawczą i dochodzeniową. Organ ten jest niezależny w wykonywaniu swych zadań, podlegając tylko i wyłącznie ustawom, będąc jednocześnie wolnym od wpływu wszelkich innych instytucji, partii politycznych, spółek, stowarzyszeń, osób prawnych czy fizycznych (art. 1(2)).

3.2. Prezes Urzędu

Na czele Urzędu stoi Prezes, nominowany przez Premiera, a następnie powoływany na to stanowisko przez Prezydenta Węgier na sześcioletnią kadencję. Piastun tego organu musi spełniać szereg daleko idących wymagań, określonych w art. 14 Ustawy, w tym:

1. posiadać węgierskie obywatelstwo,
2. być osobą niekaraną,
3. posiadać wykształcenie wyższe,
4. spełniać warunki konieczne do ubiegania się o mandat poselski do Zgromadzenia Krajowego,
5. nie być zidentyfikowany jako zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, po przeprowadzeniu odpowiedniej kontroli określonej przepisami prawa.

⁶ Ówczesna zmiana Konstytucji Węgier spotkała się z licznymi opiniami negatywnymi, podnoszonymi przede wszystkim przez organizacje lewicowe. Zmiany skrytykowała m.in. Amnesty International - <https://www.amnesty.org/en/documents/eur27/8633/2018/en/>, dostęp: 24.01.2024.

⁷ *Seventh amendment of the Basic Law of Hungary*, <https://helsinki.hu/wp-content/uploads/T332-Constitution-Amendment-29-May-2018-ENG.pdf>, dostęp: 24.01.2024.

⁸ Art. R (1) został przyjęty w wyniku siódmej nowelizacji węgierskiej Konstytucji, na mocy której przepis ten wszedł w życie 29 czerwca 2018 roku;

Natomiast w art. 14(3) w odniesieniu do Prezesa Urzędu wprowadza się zasadę *incompatibilitas*, zgodnie z którą sprawowanie funkcji Prezesa tego organu nie może łączyć się z pełnieniem innych urzędów publicznych, zarówno na poziomie państwowym jak i samorządowym. W dodatku na mocy innych przepisów Ustawy na Prezesa Urzędu nakłada się szereg dalszych zakazów, dotyczących m.in. prowadzenia innych działań zarobkowych (art. 14(4)), zajmowania miejsca w radach nadzorczych spółek (art. 14 (5)) czy podejmowania działalności politycznej (art. 14(7) oraz art. 14(8)). Oprócz tego, w oparciu o art. 15(1) Prezes zobowiązany jest do złożenia oświadczenia majątkowego, które jest następnie dostępne publicznie. Nie wywiązanie z tego obowiązku skutkuje niemożnością sprawowania funkcji przez Prezesa oraz wstrzymaniem wypłaty jego wynagrodzenia, do momentu przedłożenia odpowiedniego dokumentu (art. 15(2)).

W art. 16 wymienia się enumeratywnie okoliczności, po zaistnieniu których mandat Prezesa wygasa. Oprócz typowych zdarzeń, takich jak koniec kadencji czy śmierć piastuna organu, Ustawa podaje za przykład m.in. stwierdzenie zaistnienia konfliktu interesów czy stwierdzenie niespełnienia wymogów koniecznych do sprawowania tej funkcji.

Natomiast co do zadań, wedle art. 18(1) Ustawy, Prezes Urzędu:

1. kieruje Urzędem,
2. w przypadku uniemożliwienia mu wykonywania obowiązków ustala porządek czynności swojego zastępcy,
3. publikuje regulamin organizacyjny i operacyjny Urzędu,
4. ogłasza regulamin organizacyjny i regulamin działania Urzędu,
5. ustala specjalistyczne zasady i metody postępowań prowadzonych przez Urząd,
6. reprezentuje Urząd w stosunkach z innymi organami.

Ustawa wymienia szereg dalszych uprawnień przysługujących Prezesowi Urzędu. Wśród nich wskazać możemy przepisy, na mocy których Prezes może:

1. inicjować dyskusję w Stałej Komisji Bezpieczeństwa Narodowego Zgromadzenia Krajowego nad raportem dotyczącym suwerenności (art. 12),
2. przeprowadzać przesłuchania szefa organizacji objętej dochodzeniem, jeżeli organizacja objęta dochodzeniem nie dostarczy informacji w terminie opisanym w art. 7(3) lub jest to w inny sposób uzasadnione charakterem i znaczeniem danej sprawy (art. 12),
3. wybierać dwóch Wiceprezesów Urzędu (art.17(1)),
4. korzystać, bez konieczności uzyskania pozwoleń, z danych niejawnych w celu wykonywania swych ustawowych zadań (art. 26).

3.3. Wiceprezesi

Oprócz funkcji Prezesa Urzędu, Ustawa wymienia jeszcze dwóch Wiceprezesów. Zgodnie z treścią art. 17(2) każdy z nich jest powoływany przez Prezesa na sześcioletnią kadencję. Muszą oni spełniać szereg wymagań przewidzianych dla Prezesa oraz złożyć stosowne oświadczenia majątkowe.

Na mocy art. 18(2) w przypadku, gdy Prezes nie może wykonywać swoich obowiązków, Wiceprezes Urzędu działa w jego zastępstwie, wykonując wszystkie zadania określone w regulaminie organizacyjnym i operacyjnym, a także te powierzone przez Prezesa. Również w przypadku nieobsadzenia stanowiska Prezesa, jego uprawnienia wykonuje Wiceprezes.

Wiceprezesi mogą, po udzieleniu im upoważnienia przez Prezesa, prowadzić część czynności w ramach dochodzeń określonych w art. 10. Natomiast w art. 20(5) zawarto postanowienie, wedle którego Prezes Urzędu może, na podstawie odpowiednich regulaminów, przekazać Wiceprezesowi uprawnienie do wydawania dokumentów. Mogą oni także korzystać, bez konieczności uzyskiwania stosownych zezwoleń, z określonych danych niejawnych (art. 26).

3.4. Instytut Badawczy

Instytut Badawczy Urzędu Ochrony Suwerenności Państwowej zgodnie z art. 13 jest niezależną jednostką badawczą, działającą w ramach struktury i pod nadzorem Prezesa Urzędu. Instytut ma wspierać Urząd oraz prowadzić niezależną działalność informacyjną. Wśród jego zadań Ustawa wymienia:

1. wspieranie działalności Urzędu poprzez wykonywanie zadań badawczych i analitycznych;
2. wydawanie publikacji specjalistycznych
3. organizacja konferencji specjalistycznych
4. inne zadania powierzone Instytutowi Badawczemu przez Prezesa Urzędu.

3.5. Zadania Urzędu

Analizując treść Ustawy w można łatwo zauważyć, iż zadania Urzędu koncentrują się zasadniczo na dwóch głównych obszarach: identyfikacji i rozpoznaniu działalności w zakresie reprezentacji interesów, prowadzonej na rzecz szeroko rozumianych podmiotów z państw trzecich oraz wielowymiarowej działalności badawczo-analitycznej.

Zadania w zakresie działalności badawczo-analitycznej określają przepisy art. 2, gdzie wymienia się:

1. opracowywanie i stosowanie metodologii oceny zagrożeń dla suwerenności,
2. analizowanie utrzymania suwerenności narodowej poprzez ocenę informacji i danych uzyskanych od organizacji objętych dochodzeniem, od organów państwowych i samorządowych oraz od innych organizacji lub osób zaangażowanych w daną sprawę,

3. opracowywanie propozycji i formułowanie zaleceń dotyczących środków mających na celu ochronę suwerenności Węgier,
4. przygotowywanie corocznego raportu na temat suwerenności narodowej,
5. prowadzenie i finansowanie działalności badawczej w celu poprawy społecznych, gospodarczych, kulturowych, instytucjonalnych i prawnych warunków zapewniania suwerenności narodowej.

Natomiast zadania w zakresie identyfikacji i rozpoznania ingerencji w suwerenność zostały określone w ust. 3 i obejmują:

1. wykrywanie i badanie działań prowadzonych w interesie innego państwa, zagranicznego organu lub organizacji oraz osoby fizycznej, niezależnie od jej statusu prawnego, w tym:
 - *działalność na rzecz reprezentacji interesów – z wyłączeniem działalności prowadzonej przez misje dyplomatyczne i zagraniczne oraz organizacje zawodowej reprezentacji interesów,*
 - *manipulowanie informacją i działania dezinformacyjne,*
 - *działalność mającą na celu wpływanie na debatę demokratyczną oraz procesy podejmowania decyzji państwowych i społecznych, w tym działalność mającą wpływ na proces decyzyjny osób realizujących zadania władzy publicznej państwa, jeżeli działalność ta może naruszyć lub zagrazić suwerenności Węgier,*
2. identyfikowanie i badanie organizacji, których działalność przy wykorzystaniu środków zagranicznych może mieć wpływ na wynik wyborów,
3. identyfikowanie i badanie organizacji, które wykorzystują środki zagraniczne do wpływania na wolę wyborców lub które wspierają taką działalność.

To właśnie działania prowadzone w celu wykrycia aktywności lobbingowej wykonywanej na rzecz podmiotów zewnętrznych należy uznać za kluczowe zadanie Urzędu. Zgodnie z art. 6(1) Urząd bada poszczególne sprawy, a wyniki śledztwa są publikowane w formie raportu na oficjalnej stronie internetowej tego organu.

W ramach zadań dotyczących działalności identyfikacyjnej i rozpoznawczej, opisanych w art. 3 Urząd przygotowuje co roku raport, poświęcony szeroko rozumianej problematyce ochrony suwerenności Węgier (art. 6(3)). W dokumencie tym powinny znaleźć się informacje dotyczące m.in. ustawodawstwa wpływającego na suwerenność narodową i skuteczności jego stosowania, określenie wskaźników ryzyka dla suwerenności, zalecenia dla organów czy podsumowanie działalności i funkcjonowania Urzędu w poprzednim roku.

Po przygotowaniu raportu, Urząd zobowiązany jest opublikować ten dokument na swojej oficjalnej stronie internetowej (do 30 czerwca każdego roku) jak i wysłać go rządowi oraz Stałej Komisji Bezpieczeństwa Narodowego, funkcjonującej w ramach Zgromadzenia Krajowego. Rząd musi natomiast odpowiedzieć Urzędowi, informując go, w jaki sposób odniesie się do ustaleń zawartych w raporcie (art. 6).

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż zarówno w stosunku do raportów przygotowywanych i publikowanych w oparciu o art. 6(1) jak i art. 6(3), na mocy art. 6(7) nie przysługuje żaden środek odwoławczy. W kontekście treści normatywnej odnoszącej się do dwóch kategorii raportów, mających być publikowanych w oparciu o przepisy Ustawy, przepis ten należy interpretować jako szeroko ujęty zakaz zaskarżania treści czy informacji zawartych w tych dokumentach. Co prawda w art. 6(8) zaznacza się, iż przed opublikowaniem każdego z raportów, Urząd zobowiązany jest przestać swoje ustalenia ujawnione podczas dochodzenia organizacjom uwzględnionym w tych dokumentach a organizacje te mogą w ciągu piętnastu dni zgłosić uwagi do ustaleń Urzędu, jest to jednak niewystarczający środek ochrony. Przyjęcie omawianego przepisu oznacza bowiem, że jeśli jakiś podmiot zostanie przedstawiony w tych dokumentach jako organizacja działająca na rzecz aktorów zagranicznych (np. obcego państwa), to podmiot ten nie będzie mógł zaskarżyć faktu podania tego typu informacji do wiadomości publicznej. W związku z tym omawiany przepis -art. 6(7) -należy ocenić negatywnie, jako że nie pozwala podmiotom mającym w tym interes prawny chronić swego dobrego imienia w dostatecznym stopniu.

Poza dwoma wskazanymi powyżej głównymi obszarami działań, Urząd ma również na mocy art. 5 wykonywać zadania w zakresie promocji przejrzystości społecznych procesów decyzyjnych oraz współpracować ze wszystkimi organami państwowymi w celu promowania ochrony suwerenności narodowej.

3.6. Uprawnienia dochodzeniowe Urzędu

Urzędowi przyznano również szereg uprawnień dochodzeniowych, dotyczących ustalania tego, czy jakiś podmiot, np. osoba fizyczna lub stowarzyszenie nie zajmuje się działalnością ingerującą w szeroko rozumianą suwerenność Węgier. Przepisy dotyczące tej materii zostały zawarte w art. 7 oraz art. 8 Ustawy.

Urząd może, zażądać udzielenia informacji oraz danych od szerokiej grupy podmiotów, będących przedmiotem dochodzenia oraz od innych osób, organizacji i organów, związanych z daną sprawą. W takim przypadku wszystkie te podmioty muszą odpowiedzieć na zapytanie Urzędu w terminie przez niego wyznaczonym (nie krótszym, niż 15 dni od daty wystosowania zapytania -art. 7(3)). Jeżeli podmioty zobowiązane do współpracy nie wywiążą się z tego obowiązku bez ważnego powodu lub zrobią to po wyznaczonym terminie, w trakcie postępowania wyjaśniającego Urząd odnotuje ten fakt i odrębnie podkreśli go w swoim raporcie rocznym (art. 7(4)).

Urząd może również, w oparciu o art. 8:

1. uzyskać dostęp do wszystkich danych, które mogą być powiązane ze sprawą będącą przedmiotem dochodzenia i które są administrowane przez organizację będącą przedmiotem dochodzenia oraz organ państwowy lub samorządowy zaangażowany w sprawę, sporządzać kopie takich danych oraz weryfikować wszystkie takie dokumenty - w tym dokumenty przechowywane na elektronicznych nośnikach danych - lub prosić o ich kopie,
2. żądać informacji w formie pisemnej lub ustnej od organizacji objętej dochodzeniem i każdej osoby w niej działającej lub od organu państwowego lub samorządowego zaangażowanego w daną sprawę,
3. żądać informacji w formie pisemnej lub ustnej od każdej organizacji lub osoby, która może mieć związek ze sprawą będącą przedmiotem dochodzenia, oraz żądać kopii danych i dokumentów, które mogą mieć związek ze sprawą będącą przedmiotem dochodzenia - w tym dokumentów przechowywanych na elektronicznych nośnikach danych.

Co ciekawe, w Ustawie wyraźnie podkreśla się, że dochodzenie prowadzone przez Urząd zgodnie z przepisem art. 8 nie kwalifikuje się jako postępowanie wszczęte przez organ administracji publicznej, a w związku z tymi działaniami nie ma możliwości wniesienia sprawy do sądu administracyjnego. Tak więc, podobnie jak w opisywanym uprzednio art. 6(7), działania Urzędu w pewnym zakresie nie podlegają kontroli sądowej (art.8(2)). Takie ukształtowanie dochodzenia należy również ocenić negatywnie.

W dodatku, jeżeli publikacja danych niejawnych jest niezbędna do wykonywania zadań Urzędu, Prezes może na podstawie art. 9(3) zwrócić się do organu wydającego poświadczenie bezpieczeństwa o zniesienie klauzuli tajności.

Czynności wymienione w art. 7 oraz art. 8 mogą być wykonywane przez Wiceprezesa lub innego pracownika Urzędu, po uzyskaniu odpowiedniego upoważnienia od Prezesa (art. 10(1)). W tym samym przepisie wprowadza się normy dotyczące wyłączenia określonych grup osób, które nie mogą uczestniczyć w czynnościach wymienionych w art. 3 Ustawy.

Warto również zwrócić uwagę na obowiązek prawny, nałożony na Urząd w art. 11. Zgodnie z treścią tego przepisu, jeżeli Urząd ustali fakt lub zauważy okoliczność, która może prowadzić do wszczęcia lub prowadzenia postępowania w sprawach o naruszenia, postępowania karnego, postępowania przez organ administracji publicznej lub innego postępowania, informuje o tym organ uprawniony do prowadzenia odpowiedniego postępowania.

3.7. Zmiany innych aktów normatywnych

Oprócz określenia zadań i uprawnień Urzędu Ochrony Suwerenności Narodowej, Ustawa w przepisach końcowych wprowadza również szereg zmian w innych aktach normatywnych. Zmiany te dotyczą Ustawy CXXV z 1995 r. o Służbach Bezpieczeństwa Narodowego, Ustawy CXXVI z 1996 r. o wykorzystaniu określonej części podatku dochodowego od osób fizycznych zgodnie z instrukcjami podatników, Ustawy CLV z 2009 r. o ochronie danych niejawnych, Ustawy XLIII z 2010 r. o centralnych organach administracji państwowej i statusie prawnym członków rządu i sekretarzy stanu, Ustawy LXVI z 2011 r. o Państwowej Izbie Obrachunkowej, Ustawy CLXXV z 2011 r. o prawie do zrzeszania się, statusie prawnym pożytku publicznego oraz funkcjonowaniu i wspieraniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego, Ustawy CXCV z 2011 r. o finansach publicznych, Ustawy XXXVI z 2012 r. o Zgromadzeniu Narodowym, Ustawy C z 2012 r. w sprawie Kodeksu karnego, Ustawy XXXVI z 2013 r. o procedurze wyborczej, Ustawy CL z 2017 r. o systemie podatkowym, Ustawy CVII z 2019 r. o organach o specjalnym statusie prawnym i statusie prawnym osób w nich zatrudnionych oraz Ustawy XXVII z 2022 r. w sprawie audytu wykorzystania środków z budżetu Unii Europejskiej.

Spośród wielu nowelizacji innych aktów prawnych wprowadzonych na mocy niniejszej Ustawy, warto zwrócić uwagę na zmiany w węgierskim prawie karnym. W Kodeksie karnym wprowadza się bowiem nowe przestępstwo nielegalnego wywierania wpływu na wolę wyborców. Następuję to poprzez dodanie nowego ust. 350/A, zgodnie z którym:

Przestępstwem zagrożonym karą pozbawienia wolności do lat trzech jest korzystanie przez członka, osobę odpowiedzialną lub wyższego urzędnika organizacji nominującej w rozumieniu ustawy o procedurze wyborczej lub przez kandydata w rozumieniu ustawy o procedurze wyborczej z niedozwolonego finansowania zagranicznego lub - w celu obejścia tego zakazu - korzystanie z korzyści majątkowej wynikającej z umowy ukrywającej pochodzenie niedozwolonego finansowania zagranicznego.

W dodatku wprowadza się do Kodeksu karnego definicję pojęcia „niedozwolona pomoc zagraniczna”, wyrażoną w następującym brzmieniu:

Niedozwolona pomoc zagraniczna: pomoc z zagranicy, której przyjmowanie lub wykorzystywanie jest zakazane przez Ustawę o funkcjonowaniu i zarządzaniu partiami politycznymi oraz Ustawę o procedurze wyborczej.

Jak możemy przeczytać w uzasadnieniu nowelizacji Kodeksu karnego, opartej na ust. 32 Ustawy:

(...) w przypadku umyślnego obejścia przepisów dotyczących zakazu pomocy zagranicznej, faktycznym użytkownikiem udzielonej w ten sposób korzyści finansowej będzie kandydat lub organizacja nominująca. Ustanawia to odpowiedzialność karną członka, osoby odpowiedzialnej lub wyższego urzędnika organizacji nominującej lub kandydata jako użytkownika nielegalnej korzyści finansowej. Ponieważ zawarcie umowy w celu obejścia prawa stało się elementem faktycznym przestępstwa, druga strona umowy w celu ukrycia pochodzenia aktywów zostanie uznana za uczestnika czynu zabronionego: wykorzystania aktywów.

W dodatku należy zaznaczyć, iż duża część opisanych wcześniej zmian w innych aktach normatywnych przewiduje kolejne sankcje. Dla przykładu, nowelizacja Ustawy CXXVI z 1996 r. o wykorzystaniu określonej części podatku dochodowego od osób fizycznych zgodnie z instrukcjami podatkników, wprowadza sankcję w postaci wykreślenia osoby prawnej z rejestru podmiotów uprawnionych do otrzymywania darowizn z tytułu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, jeżeli ta osoba prawna dokonała naruszenia zasad finansowania określonych w Ustawie o Ochronie Suwerenności Narodowej (nowelizacja ta opiera się na ust. 25 Ustawy o Ochronie Suwerenności Narodowej).

Natomiast nowelizacja Ustawy XXXVI z 2013 r. o procedurze wyborczej przewiduje wprowadzenie sankcji finansowych (124(1c) Ustawy XXXVI oraz ust. 33 Ustawy o Ochronie Suwerenności Narodowej) za naruszenie oświadczenia osób kandydujących w wyborach, a dotyczących złożenia deklaracji, w której osoby te oświadczają, iż nie korzystają z zagranicznego wsparcia w celu wywierania wpływu na wolę wyborców. W przypadku naruszenia tego przepisu kandydat będzie musiał wpłacić dwukrotność kwoty zagranicznej pomocy (którą otrzymał) na konto wskazane przez Państwową Izbę Kontroli. Taka sama kara grozi stowarzyszeniu, która nominowała takiego kandydata (ust. 307D(5) Ustawy XXXVI).

3.8. Ocena Ustawy

Zapowiedź przyjęcia Ustawy a następnie przyjęcie tego aktu normatywnego wywołało szereg protestów, zarówno na samych Węgrzech jak i na arenie międzynarodowej. O skali krytyki mogą świadczyć fakt, iż Ustawa o Ochronie Suwerenności Narodowej stała się przedmiotem oświadczenia Departamentu Stanu Stanów Zjednoczonych Ameryki⁹ czy rezolucji Parlamentu Europejskiego¹⁰. Ustawę negatywnie oceniły również węgierskie organizacje pozarządowe¹¹.

Przyglądając się brzmieniu poszczególnych przepisów Ustawy można jednak stwierdzić, iż powyższa krytyka jest dalece przesadzona. Ustawa co prawda przyznaje nowo utworzonemu Urzędowi Ochrony

⁹ <https://www.state.gov/concern-with-hungarys-sovereign-defense-authority-law/>, dostęp: 26.01.2024.

¹⁰ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240112IPR16780/the-hungarian-government-threatens-eu-values-institutions-and-funds-meps-say>, dostęp: 26.01.2024.

¹¹ <https://tyn24.pl/swiat/wegry-fidesz-chce-urzedu-ochrony-suwerennosci-i-do-trzech-lat-wiezienia-za-przyjmowanie-zagranicznej-pomocy-finansowej-7451125>, dostęp: 26.01.2024.

Suwerenności wiele uprawnień, nie są to jednak kompetencje typowe dla państw autorytarnych, jak postrzega omawiany akt normatywny duża część jego przeciwników. W dzisiejszych czasach globalizacji i wzajemnego przenikania się wpływów ochrona transparentności co do podejmowanych decyzji politycznych jak i ochrona przed ingerencją ze strony podmiotów zewnętrznych jest w istocie potrzebna, gdyż działania obcych państw mogą być dużym zagrożeniem, które może mieć daleko idące negatywne skutki. Przykładem tego może być szeroko komentowana sprawa Tatjany Żdanoki. Ta „łotewska” polityk, wybrana do Parlamentu Europejskiego jako przedstawicielka mniejszości rosyjskiej w tym kraju współpracowała z rosyjskim wywiadem¹². Wedle doniesień¹³ *The Insider* miała ona wysyłać raporty ze swojej działalności Federalnej Służbie Bezpieczeństwa (FSB) oraz wykorzystywać status eurodeputowanej w celu wsparcia rosyjskiej infiltracji instytucji unijnych. Inny *casus* dotyczy działań Rosji w Niemczech. W kraju związkowym Meklemburgia-Pomorze Przednie Rosjanie mieli latem 2022 roku zainicjować szeroką akcję dezinformacyjną uderzającą w NATO, Stany Zjednoczone przy jednoczesnym szerzeniu przekazu, jakoby sankcje nałożone na Rosję były nieskuteczne i jednocześnie szkodliwe dla Niemiec¹⁴.

Natomiast co do samej oceny Ustawy, pewne zastrzeżenia mogą budzić przepisy ust. 6(1) oraz ust. 8(2), na mocy których Urząd kolejno publikuje raporty oraz pozyskuje określone dane i informacje, a które nie podlegają kontroli sądowej. W tym kontekście warto zaznaczyć, iż tego typu działania powinny być zaskarżalne, co wynika z możliwości poniesienia negatywnych konsekwencji przez podmioty, których te działania dotyczą.

Podsumowując, Ustawę należy generalnie ocenić pozytywnie, z uwzględnieniem zastrzeżeń wyrażonych powyżej, jako że podejmuje ona i wprowadza regulacje w bardzo ważnym obszarze, jakim jest ukryta działalność podmiotów zagranicznych czy obcych państw. Ustawa przypomina nam bowiem, jak ważna jest suwerenność.

12 Eurodeputowana z Łotwy popierała aneksję Krymu przez Rosję. Okazało się, że od lat współpracowała z FSB. „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/polityka/art39755771-eurodeputowana-z-lotwy-popierala-aneksje-krymu-przez-rosje-okazalo-sie-ze-od-lat-wspolpracowala-z-fsb>, dostęp: 22.01.2024.

13 C. Grozev, M. Weiss, R. Dobrokhoto, Exclusive: Latvian Member of European Parliament is an agent of Russian intelligence, leaked emails confirm, „The Insider”, <https://theins.ru/en/politics/268694>, dostęp: 22.01.2024.

14 <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1564247%2Cwashington-post-o-dzialaniach-kremla-w-niemczech-dyskredytowanie-usa-nato>, dostęp: 26.01.2024.



WSPARCIE DARCYŃCÓW

Instytut Ordo Iuris jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową. Ceniąc sobie niezależność, nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej na: www.przyjaciele.ordoiuris.pl)

RAZEM MOŻEMY REALNIE WPŁYWAĆ NA RZECZYWISTOŚĆ!

DAROWIZNĘ MOŻNA PRZEKAZAĆ NA KONTO

32 1160 2202 0000 0002 4778 1296

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa
oraz za pomocą przelewów internetowych
Tpay i PayPal (szczegóły na stronie www.ordoiuris.pl)



ordoiuris.pl



[/ordoiuris](https://www.facebook.com/ordoiuris)



[@OrdoIuris](https://twitter.com/OrdoIuris)



[/ordoiuris](https://www.youtube.com/ordoiuris)