



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

# BIULETYN

Nr 40 (1613), 6 marca 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

## Próby zmian prawa antykorupcyjnego w Rumunii: implikacje dla polityki wewnętrznej i europejskiej

Jakub Pieńkowski

*29 stycznia został powołany trzeci już gabinet rządzącej od roku koalicji Partii Socjaldemokratycznej (PSD) oraz Sojuszu Liberalistów i Demokratów (ALDE). Zamierzeniem nowego rządu premier Vioriki Dănciilă jest złagodzenie prawa antykorupcyjnego. Zmiany te są krytykowane w USA i w Unii Europejskiej jako mogące podważyć rządy prawa w Rumunii. Może to wzmocnić w UE zwolenników powiązania wypłaty funduszy strukturalnych z przestrzeganiem zasad praworządności.*

Priorytetem koalicji pozostaje nowelizacja prawa, która pozwoli uniknąć kary politykom uwikłanym w afery korupcyjne. Próba złagodzenia przepisów antykorupcyjnych i ogłoszenia amnestii przy pomocy pilnych rozporządzeń rządowych na początku 2017 r. wywołała masowe protesty społeczne, opór wywodzącego się z Partii Narodowo-Liberalnej (PNL) prezydenta Klausa Iohannisa i krytykę ze strony Komisji Europejskiej (KE), niektórych państw UE oraz USA. Pod tym naciskiem rząd wycofał rozporządzenia. Koalicja zdecydowała więc o nowelizacji w trybie ustawowym, co miało uspokoić protestujących i partnerów zagranicznych<sup>1</sup>.

**Zmiana rządu.** Dominujący wpływ na działania rządu ma prezes PSD i marszałek Izby Deputowanych Liviu Dragnea. W ciągu roku rządów koalicji PSD–ALDE dwukrotnie zmienił próbujących uniezależnić się od niego premierów: Sorina Grindeanu w czerwcu 2017 r. i Mihaia Tudose w styczniu br. Sam Dragnea nie mógł zostać premierem – jest skazany prawomocnym wyrokiem w zawieszeniu, gdyż jako marszałek województwa Teleorman usiłował fałszować referendum w 2012 r. Obecnie dobiega końca jego proces o nadużycie władzy – w przypadku skazania grozi mu również odwieszenie wcześniejszej kary.

Premier Viorica Dănciilă od 2009 r. była posłanką PSD do Parlamentu Europejskiego. Popiera forsowane zmiany w prawie antykorupcyjnym i jest związana politycznie z Dragneą. Tak jak on i wielu jego współpracowników, wywodzi się ze struktur partii w Teleorman. W rządzie wymieniono 13 ministrów, by przez nowy rozdział stanowisk docenić lojalnych działaczy regionalnych PSD. Ma to zmotywować struktury partii do większej aktywności w przypadku nasilenia trwających od grudnia ub.r. protestów przeciw zmianom w prawie.

**Ponowna próba zmiany prawa.** Celem koalicjantów jest podporządkowanie rządowi wymiaru sprawiedliwości, szczególnie prokuratury. Dlatego w grudniu przegłosowali nowelizacje ustaw: o statusie sędziów i prokuratorów, o organizacji wymiaru sprawiedliwości i o Naczelnej Radzie Sądownictwa. Wykluczają one prezydenta z procedury mianowania prokuratora generalnego i szefów wyspecjalizowanych prokuratur: Dyrekcji Śledczej ds. Przestępczości Zorganizowanej i Terroryzmu (DIICOT) oraz Narodowej Dyrekcji Antykorupcyjnej (DNA). Jest to wymierzone głównie w szefową DNA Laurę Codruțu Kövesi, która

<sup>1</sup> J. Pieńkowski, *Protesty Rumunów przeciw zmianom w prawie antykorupcyjnym*, „Biuletyn PISM”, nr 25 (1467), 9 marca 2017 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

kojarzona jest w UE ze ściganiem polityków uwikłanych w skandale korupcyjne. Tymczasem koalicja zarzuca DNA upolitycznianie śledztw oraz preparowanie dowodów i usiłuje wymóc na Kövesi dymisję.

Opozycja i prezydent mogą przedłużyć procedowanie ustaw, ale nie mogą ich zablokować. Na wniosek PNL Sąd Konstytucyjny uznał niektóre zapisy ustaw za niekonstytucyjne, m.in. takie jak zezwolenie sędziom i prokuratorom na prowadzenie firm i pełnienie funkcji politycznych, uznanie materiałów ze śledztw za informację publiczną czy nieprecyzyjna definicja błędu sędziowskiego. Sąd odesłał ustawy do parlamentu do poprawek. Prezydent Rumunii nie ma prawa weta absolutnego. Będzie mógł jedynie zwrócić się do parlamentu o ponowne uchwalenie ustaw oraz do Sądu o ocenę ich konstytucyjności.

W komisji parlamentarnej koalicja pracuje nad zmianami kodeksów karnego i postępowania karnego. Mają one ograniczyć odpowiedzialność za nadużycie władzy, gdyż taką kwalifikację kodeksową ma większość przestępstw korupcyjnych. Ostateczny kształt nowelizacji nie jest jeszcze znany, ale złożone przez PSD propozycje obejmują m.in. 200 tys. euro jako minimalną stratę uzasadniającą ściganie, przedawnienie już po 3 latach czy skrócenie do 6 miesięcy czasu na złożenie zawiadomienia o przestępstwie. Osoba skazana na wyrok do 3 lat, ciężko chora lub powyżej 60. roku życia odbywałaby karę w areszcie domowym.

Koalicja przedstawia zmiany w prawie jako walkę z „państwem równoległym”. Według niej służby specjalne są poza demokratyczną kontrolą, a afery korupcyjne jej polityków są prowokacją Rumuńskiej Służby Informacji (SRI) i DNA, wspierających Iohannisa. Dlatego Dăncila zapowiedziała, że nie wystąpi do SRI o kontrwywiadowcze sprawdzenie nowych ministrów. Ponadto wraz z Dragneą oraz marszałkiem Senatu i liderem ALDE Călinem Popescu-Tăriceanu zrezygnowała z ochrony osobistej Służby Bezpieczeństwa i Ochrony (SPP). Uzasadnieniem miał być niepoparty dowodami zarzut Dragnei o udział SPP w spisku w celu usunięcia go ze stanowiska w PSD. Takie działania koalicji mogą być przygotowaniem do nowelizacji ustawy o bezpieczeństwie narodowym. Miałyby ona ograniczyć rolę prezydenta na rzecz rządu i parlamentu w obszarze stanowisk szefów służb i kontroli ich działalności. Tym samym zneutralizowałaby je jako źródło materiałów operacyjnych dla śledztw DNA i DIICOT.

**Reakcje USA i w UE.** Uzasadnieniem zmian ma być m.in. wdrażanie europejskich norm domniemania niewinności i odbywania kary. Za uchybienia w tych kwestiach Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie karał Rumunię. Natomiast instytucje UE, część państw członkowskich, a także USA oceniają je jako zagrożenie dla praworządności i walki z korupcją. Potwierdza to apel Departamentu Stanu USA z października ub.r. do rumuńskiego parlamentu o niewprowadzanie kontrowersyjnych zmian. W odpowiedzi Dragnea i Popescu-Tăriceanu zarzucili Stanom Zjednoczonym brak zaufania do sojusznika, któremu sprzedają system Patriot za 4 mld dol.

We wspólnym oświadczeniu z grudnia ambasadorowie Belgii, Danii, Finlandii, Francji, Niemiec, Holandii i Szwecji wezwali Rumunię do poddania projektów ocenie Komisji Weneckiej. Ponadto w styczniu br. przewodniczący KE Jean-Claude Juncker i wiceprzewodniczący Frans Timmermans wystosowali list, w którym ostrzegli, że podstawą silnej Rumunii w UE muszą być niepodważalna niezależność sądownictwa i zdolność do zwalczania korupcji. W odpowiedzi liderzy koalicji zarzucili Komisji złe rozeznanie w sytuacji, a winą za rzekomą dezinformację obarczyli przedstawicielstwo KE w Bukareszcie. Z kolei prezydent Iohannis wspiera zaangażowanie instytucji UE w powstrzymanie koalicji przed zmianami w rumuńskim prawie. Jednocześnie przestrzega rząd, że mogą one prowadzić do uruchomienia wobec Rumunii procedury z art. 7 Traktatu o UE o stwierdzenie naruszenia wartości UE. Ponadto z jego spotkania 31 stycznia br. w Brukseli z Junckerem wynika, że zmiany te oddalają perspektywę członkostwa Rumunii w strefie Schengen i zamknięcia mechanizmu współpracy i weryfikacji (MCV), co mogłoby nastąpić do końca 2019 r.

**Wnioski.** Postulowane zmiany w rumuńskim prawie mają spowodować paraliż instytucji zwalczających korupcję i pozwolić uwikłanym w nią politykom na uniknięcie odpowiedzialności. Choć działania te są krytykowane przez USA, instytucje UE i część jej państw członkowskich, naciski są zbyt słabe, aby koalicja odstąpiła od swoich zamiarów, szczególnie wobec determinacji faktycznie sterującego rządem prezesa Dragnei. Jednak zaostrenie protestów społeczeństwa, możliwe po nowelizacji prawa karnego, w połączeniu z sugestiami partnerów zagranicznych mogłoby jednak skłonić koalicję do wycofania zmian najbardziej zagrażających praworządności.

KE stosuje wobec Rumunii standardowe procedury prawne i inne narzędzia nacisku, takie jak perspektywa zniesienia MCV i członkostwa w strefie Schengen. Ponadto rumuński proces ustawodawczy wciąż trwa i możliwe są modyfikacje projektów. To wyklucza zastosowanie wobec Rumunii art. 7 TUE. Jednak zmiana rumuńskiego prawa może stanowić dla KE dodatkowy argument na rzecz jej propozycji z lutego br., by powiązać fundusze europejskie z przestrzeganiem zasad praworządności przez państwa członkowskie. Dołączenie Rumunii do skonfliktowanych z instytucjami UE Polski i Węgier zwiększyłoby prawdopodobieństwo utrzymania tej propozycji na agendzie. Choć jak dotąd takie rozwiązanie otwarcie poparła tylko Holandia, więcej argumentów zyskują te państwa, które chciałyby połączyć te kwestie w trakcie negocjacji nowych ram finansowych.