



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

BIULETYN

Nr 118 (1691), 29 sierpnia 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

Oslabianie systemu antykorupcyjnego w Rumunii

Jakub Pieńkowski

10 sierpnia odbyły się w Rumunii demonstracje przeciw osłabieniu systemu antykorupcyjnego, ocenianego przez Komisję Europejską jako jeden z najskuteczniejszych w UE. Rządząca koalicja Partii Socjaldemokratycznej (PSD) oraz Sojuszu Liberatów i Demokratów (ALDE) zmieniła w lipcu szefów prokuratur specjalnych. Zdepenalizowała też część przestępstw korupcyjnych. Ma to pozwolić uniknąć kary liderowi PSD Liviu Dragnei. Zmiany te mogą nadwyrężyć pozycję Rumunii przed jej przyszłoroczną prezydencją w Radzie UE.

Koalicja PSD–ALDE po przejściu władzy na początku 2017 r. zaczęła łagodzić system antykorupcyjny, aby chronić swych działaczy przed, jej zdaniem, upolitycznionymi procesami. Wywołało to w Rumunii największe od upadku komunizmu protesty społeczne. Wobec słabości opozycji parlamentarnej na ich czele stanął prezydent Klaus Iohannis. Powstrzymały one wówczas depenalizację korupcji i ogłoszenie amnestii. Ze względu m.in. na niedawny wyrok skazujący Dragneę, rząd jest ponownie zdeterminowany, aby przeforsować zmiany prawa antykorupcyjnego. W odpowiedzi ok. 100 tys. osób uczestniczyło w Bukareszcie w największej od półtora roku antyrządowej manifestacji. W przeciwieństwie do poprzednich została ona rozbita przez żandarmerię MSW, a rannych zostało 450 osób.

Koalicja kontra „państwo równoległe”. W Rumunii kształt systemu antykorupcyjnego stał się polem sporu politycznego. Koalicja usprawiedliwia swe działania walką z „państwem równoległym” – rzekomym spiskiem prezydenta, służb specjalnych, organów ścigania i sądownictwa, który ma dążyć do eliminacji z życia publicznego, pod pretekstem walki z korupcją, polityków partii rządzących. Centrum spisku miała być prokuratura specjalna – objęta politycznym protektorem Iohannisa Narodowa Dyrekcja Antykorupcyjna (DNA) i szefująca jej od 2013 r. Laura Codruța Kövesi. Według Komisji Europejskiej DNA była jedną z pięciu najskuteczniejszych służb antykorupcyjnych w UE: ponad 90% jej aktów oskarżenia kończyło się skazaniem. Tylko w 2017 r. z oskarżenia DNA rumuńskie sądy prawomocnie skazały 713 osób, w tym 3 posłów, senatora i 28 burmistrzów oraz odzyskały majątek wart 159 mln euro. Wyroki wskazywały, że korupcja dotyka wszystkie partie, ale w PSD ma charakter strukturalny.

Głównym celem koalicji było usunięcie Kövesi ze stanowiska. Dlatego w lutym br. minister sprawiedliwości Tudorel Toader, zarzucając upolitycznienie DNA, wystąpił do prezydenta o odwołanie jej szefowej. Iohannis, uważając to za swą wyłączną prerogatywę, odmówił. Minister zaskarżył ten krok do Sądu Konstytucyjnego, który nakazał prezydentowi wydanie dekretu. Nie mając dalszych narzędzi prawnych, prezydent uczynił to 9 lipca.

Iohannis ustąpił, ponieważ koszty sporu z rządem byłyby dlań niewspółmierne wobec najwyżej opóźnienia odwołania Kövesi. Po pierwsze, ignorując wyrok Sądu, utraciłby wizerunek legalisty. Po drugie, łamiąc konstytucję, ryzykowałby impeachment, którym groziła mu koalicja. Zastąpiłby go wówczas prezes PSD Dragnea jako marszałek Izby Deputowanych lub prezes ALDE Călin Popescu-Tăriceanu jako marszałek Senatu. Usunięcie Kövesi było więc i tak przesądzone. Prezydent nie wskazuje kandydata na szefa prokuratur specjalnych, ale może dowolnie odrzucać nominata ministra sprawiedliwości. Zgoda prezydenta na nominację będzie zatem wymagała od rządu kompromisu politycznego. Wakat będzie jednak dla rządu korzystny, gdyż uniemożliwi DNA skuteczne prowadzenie śledztw przeciw politykom.

W cieniu sporów o DNA rząd odrzucił ponowny wybór Daniela Horodniceanu na szefa drugiej prokuratury specjalnej – Dyrekcji Śledczej ds. Przestępczości Zorganizowanej i Terroryzmu (DIICOT). Naraził się on koalicji

badaniem nadużyć gospodarczych, w które uwikłani są jej politycy. W czerwcu br. wszczął też śledztwo w sprawie możliwej zdrady stanu w związku planami Dragnei oraz premier Vioriki Dăncili przeniesienia ambasady Rumunii z Tel Awiwu do Jerozolimy. Horodniceanu w maju br. zakończył kadencję, ale formalnie nadal pełnił obowiązki szefa. Minister Toader odrzucił jego kandydaturę do reelekcji i zaproponował prezydentowi swojego protegowanego Felixa Bănilę. Iohannis, choć popierał Horodniceanu, nie zdecydował się na zablokowanie kandydata koalicji i 23 lipca go zaakceptował.

Dragnei wyścig z czasem. Koalicja, aby podporządkować sobie wymiar sprawiedliwości, proceduje nowelizację ustaw o jego ustroju, statusie sędziów i prokuratorów oraz Naczelnej Radzie Sądownictwa¹. Ponadto w końcu czerwca dokonała szybkiej nowelizacji kodeksów karnego i postępowania karnego. Zdaniem opozycji przyczyną był zapadły wówczas wyrok skazujący Dragneę za nadużycie władzy. Według oskarżenia DNA jako marszałek województwa Teleorman w latach 2006–2012 umożliwił on fikcyjne zatrudnienie w urzędzie dwóch działaczek, które w rzeczywistości pracowały dla PSD. Sąd uchylił też Dragnei zawieszenie wcześniejszej kary dwóch lat więzienia za usiłowanie fałszerstwa referendum z 2012 r. i skazał go łącznie na trzy i pół roku pozbawienia wolności. Znowelizowana definicja nadużycia władzy zdepenalizowała takie przypadki, dookreślając, że czyn musi być popełniony w godzinach pracy, a korzyść musi odnieść urzędnik lub jego krewni do drugiego stopnia. Zlekceważono przy tym list ambasadorów USA, Francji, Niemiec, Belgii, Kanady, Danii, Szwajcarii, Finlandii, Luksemburga, Holandii i Norwegii, wzywający do uwzględnienia opinii organów Rady Europy: Komisji Weneckiej i Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO), a także rumuńskiej Naczelnej Rady Sądownictwa. Także KE ostrzegła Rumunię, że może podjąć działania, aby zapewnić zgodność nowelizacji z traktatami oraz prawem pochodnym dotyczącym wymiaru sprawiedliwości i współpracy policyjnej.

Skazanie Dragnei w procesie odwoławczym może przynieść kres jego wolności i kariery politycznej. Prezes Wysokiego Sądu Kasacyjnego i Sprawiedliwości (odpowiednika Sądu Najwyższego) nakazała sędziom I instancji sporządzenie do 1 września uzasadnienia wyroku, co umożliwi wniesienie odwołania. Tymczasem Iohannis skierował nowelizację kodeksów do Sądu Konstytucyjnego, który rozpatrzy je zapewne pod koniec września, prawdopodobnie już w trakcie apelacji. Dlatego już w lipcu Dragnea nakłaniał rząd do nowelizacji kodeksów za pomocą pilnego dekretu rządowego bez *vacatio legis*. Jednak ALDE zgodziło się tylko na zwykłą ścieżkę ustawową, co było skutkiem zignorowania jego stanowiska przez PSD w ustawie o wydobyciu gazu z szelfu kontynentalnego. Ponadto prezes ALDE Popescu-Tăriceanu oczekuje, że to on, a nie Dragnea będzie kandydatem koalicji w wyborach prezydenckich w 2019 r.

Sposobem uniknięcia kary przez Dragneę może być postulowana powszechna amnestia z okazji stulecia Wielkiego Zjednoczenia Rumunii. Według wypowiedzi działaczy PSD powinna ona objąć przestępstwa niezwiązane z przemocą. Wprowadzona zostałaby pilnym dekretem rządowym pod koniec lata na nadzwyczajnej sesji parlamentu. Okazją do jej zwołania byłaby implementacja dyrektywy o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy, konieczna po skierowaniu przez KE wniosku do Trybunału Sprawiedliwości UE o nałożenie na Rumunię wysokich kar za jej niewdrożenie. Dragnea stara się wcześniej przekonać do swoich planów ALDE, zapowiadając poprawę ustawy o szelfie oraz gotowość wyłonienia wspólnego kandydata na prezydenta w 2019 r.

Wnioski. Wymiana kierownictwa DIICOT i DNA i pozostałe zmiany prawdopodobnie upolitycznią i osłabią ściganie korupcji w Rumunii. Ich celem jest zapewnienie bezkarności przede wszystkim jednemu człowiekowi – prezesowi PSD. Opór protestujących jest nieskuteczny i słabnie wobec utraty wiary w jego powodzenie. Z powodu braku instrumentów prawnych również prezydent Iohannis nie może powstrzymać zmian, zaś odwołanie Kövesi osłabiło jego wiarygodność wśród manifestantów. Także protesty partnerów euroatlantyckich i instytucji UE nie przynoszą jak dotąd skutku. Dlatego następstwem ostrzeżeń KE może być zapowiedź uruchomienia procedury z art. 7. Traktatu o UE.

Lekceważenie przez rząd apelu sojuszników o zachowanie praworządności i kontynuowanie walki z korupcją może osłabić międzynarodową pozycję Rumunii. Jesienna kulminacja zabiegów Dragnei o bezkarność i towarzyszące temu spory między rządem a prezydentem mogą negatywnie wpłynąć na rumuńskie przygotowania do rozpoczynającej się w pierwszej połowie 2019 r. prezydenturze w Radzie UE. Krytyka ze strony partnerów i instytucji UE może także osłabić pozycję negocjacyjną Rumunii i tym samym jej zdolność do obrony wspólnych dla państw środkowoeuropejskich interesów, dotyczących m.in. perspektywy finansowej na lata 2021–2027.

¹ J. Pieńkowski, Próby zmian prawa antykorupcyjnego w Rumunii: implikacje dla polityki wewnętrznej i europejskiej, „Biuletyn PISM” nr 40 (1613), 7 marca 2018 r., www.pism.pl.