

Rumunia: osłabienie instytucji antykorupcyjnych

Kamil Całus

4 lipca rumuński parlament pospiesznie przegłosował kontrowersyjne zmiany w Kodeksie karnym oraz Kodeksie postępowania karnego, zaś 9 lipca prezydent Klaus Iohannis, zmuszony orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego, odwołał szefową Narodowej Dyrekcji Antykorupcyjnej (DNA), Laurę Codruțę Kövesi. Wydarzenia te świadczą o wyraźnym przyspieszeniu, podejmowanych w Rumunii od dłuższego czasu, prób osłabiania systemu walki z korupcją, który uznawany był do tej pory, m.in. przez Komisję Europejską, za wzorcowy. Proces ten ma na celu ochronę interesów członków obozu rządzącego, na czele z przewodniczącym współrządzącej Partii Socjaldemokratycznej (PSD) Liviu Dragnea, któremu w związku z dwoma ciężącymi na nim wyrokami w sprawie nadużycia urzędu grozi kara pozbawienia wolności. W tym kontekście władze prowadzą działania dwutorowe: z jednej strony poprzez zmianę regulacji prawnych ograniczają katalog przestępstw korupcyjnych i obniżają grożące za nie kary, z drugiej zaś dążą do wymiany osób zajmujących kluczowe stanowiska w organach ścigania.

Osłabienie DNA

9 lipca prezydent Rumunii Klaus Iohannis podpisał dekret o odwołaniu ze stanowiska prokurator Laury Codruțy Kövesi, szefowej Narodowej Dyrekcji Antykorupcyjnej (DNA). Wniosek o odwołanie Kövesi złożył jeszcze w lutym br. minister sprawiedliwości Tudorel Toader. Prezydent odmówił jednak podpisania tego dokumentu, deklarując pełne zadowolenie z dotychczasowej pracy szefowej DNA oraz zaufanie do jej osoby. W końcu maja rumuński Sąd Konstytucyjny wydał jednak orzeczenie stwierdzające, że prezydent musi zaakceptować wniosek ministra sprawiedliwości. Jednocześnie rządząca centrolewicowa koalicja zagroziła wszczęciem procedury odwołania Iohannisa, jeśli ten nie podporządkuje się orzeczeniu Sądu Konstytucyjnego. 9 lipca planowane było specjalne posiedzenie koalicji, na którym miała zapaść ostateczna decyzja w tej sprawie.

DNA została powołana w okresie przygotowań do członkostwa w Rumunii w UE, jest instytucją o uprawnieniach prokuratorsko-śledczych, specjalizującą się w ściganiu korupcji, szczególnie na wyższych szczeblach władzy. Kierująca nią od 2013 roku Laura Codruța Kövesi była do tej pory jedną z kluczowych postaci w rumuńskim systemie antykorupcyjnym i w znacznym stopniu odpowiadała za jego spektakularne sukcesy. Dowody zebrane przez DNA stanowiły podstawę do dwukrotnego skazania Liviu Dragnei (w 2016 i 2018 roku) oraz umożliwiły wszczęcie postępowania m.in. wobec byłego premiera i lidera PSD Victora Ponty oraz mera Bukaresztu Sorina Oprescu (związane z PSD). Za kadencji Kövesi DNA doprowadziło do skazania 37 osób pełniących funkcje publiczne (w tym 9 ministrów i byłych

ministrów, 27 posłów i senatorów oraz jednego europarlamentarzystę). Większość spraw prowadzonych przez DNA dotyczy polityków lewicy, ale w polu zainteresowania prokuratorów znalazły się także osoby wywodzące się z prawicowych środowisk byłego prezydenta Traiana Băsescu (który nominował Kövesi) czy prezydenta Iohannisa (będącego politycznym protektorem Kövesi). Wysoka skuteczność tej instytucji (ponad 90% prowadzonych przez nią spraw kończy się wyrokami skazującymi) zjednała DNA oraz jej szefowej dużą popularność w rumuńskim społeczeństwie.

Odsunięcie Kövesi jest korzystne z punktu widzenia obozu rządowego i niemal na pewno wpłynie na efektywność DNA. Nie należy wykluczać, że w najbliższym czasie dojdzie do zwiększenia politycznego wpływu na tę instytucję ze strony rządu. Decyzja o wyborze nowego szefa prokuratury antykorupcyjnej leży w rękach ministra sprawiedliwości (na jego wniosek nominację wręcza prezydent). Działalność DNA od dłuższego czasu poddawana jest permanentnej krytyce ze strony centrolewicy, której politycy – często przy cichym poparciu części opozycji – starają się ograniczyć kompetencje tej instytucji. Członkowie obozu rządowego, na czele z Dragneą deklarują, że sprawy prowadzone przez DNA mają charakter nagonki i służą eliminacji przeciwników politycznych. Promują przy tym tezę o istnieniu tzw. państwa równoległego, czyli nieformalnego porozumienia prezydenta, służb, części wymiaru sprawiedliwości i prokuratury antykorupcyjnej, które walczą z rządem i w sposób niedemokratyczny próbują wpływać na politykę państwa.

Krytyka zmian legislacyjnych

4 lipca rządząca koalicja przeforsowała kontrowersyjne zmiany w Kodeksie karnym oraz Kodeksie postępowania karnego, które m.in. zmieniają definicję „nadużycia urzędu”. Zmiany osłabiają skuteczność organów ścigania w walce z korupcją i wprowadzone zostały przede wszystkim w interesie polityków centrolewicy, na których ciąży lub którym grożą zarzuty popełnienia przestępstw o charakterze korupcyjnym. Kluczową postacią w tym kontekście jest lider współrządzącej PSD i przewodniczący Izby Deputowanych Liviu Dragnea, który 21 czerwca skazany został nieprawomocnym wyrokiem na karę 3,5 roku pozbawienia wolności za wykorzystanie swojego stanowiska we władzach samorządowych do fikcyjnego zatrudnienia dwóch działaczek socjaldemokracji w lokalnym urzędzie.

Nowelizacje zostały przyjęte przez rumuński parlament w błyskawicznym tempie. Świadczy to o ogromnej determinacji Liviu Dragnei, który liczy, że zmiana ustawodawstwa umożliwi mu uniknięcie kary pozbawienia wolności i pozostanie na stanowisku przewodniczącego PSD. Z perspektywy Dragnei kluczową kwestią jest, by nowe regulacje weszły w życie jak najszybciej, gdyż we wrześniu rozpocznie się rozpatrywanie apelacji od wyroku skazującego. Zgodnie z nowymi regulacjami, za nadużycie urzędu będą mogły być skazane tylko te osoby, które wykorzystały swoje stanowisko w celu uzyskania korzyści majątkowej dla siebie lub dla najbliższej rodziny. Do przestępstwa musi też dojść w godzinach pracy. Obniża się także górną granicę grożącej za to przestępstwo kary pozbawienia wolności z siedmiu do pięciu lat.

Zarówno treść nowych przepisów, jak i procedura ich wdrażania spotkały się z szeroką krytyką prezydenta Iohannisa oraz środowisk opozycyjnych. Iohannis, który wobec słabości ugrupowań opozycyjnych jest najsilniejszym przeciwnikiem politycznym socjaldemokratów, nazwał nowelizacje wdrożone przez parlament „toksycznymi i szkodliwymi”. Odmówił też

ich promulgacji i skierował je do Sądu Konstytucyjnego. Podobną decyzję podjęli przedstawiciele opozycji.

Zmiany reguł walki z korupcją są też pilnie śledzone za granicą, aczkolwiek kroki podejmowane przez rząd przynajmniej na razie nie powodują żadnych konsekwencji w stosunkach z głównymi partnerami Bukaresztu. Komisja Europejska 4 lipca wydała oświadczenie, w którym wyraziła zaniepokojenie sytuacją w Rumunii, podkreśliła wagę walki z korupcją i utrzymania niezależności sądownictwa oraz zaznaczyła, że w przypadku stwierdzenia niezgodności nowych rumuńskich przepisów z prawem europejskim i międzynarodowymi standardami nie zawaha się podjąć działań w celu zapewnienia takiej zgodności. Dzień później Sekretarz Generalny Rady Europy wezwał władze w Bukareszcie do nieprzyjmowania nowych regulacji do momentu publikacji opinii Komisji Weneckiej oraz GRECO (organizacja w ramach Rady Europy zajmująca się monitorowaniem działań państw członkowskich pod kątem zgodności ze standardami antykorupcyjnymi). Wcześniej, 28 czerwca również 12 ambasad państw Europy Zachodniej, USA i Kanady zwróciło się do władz rumuńskich z apelem o powstrzymanie się przed wprowadzaniem zmian legislacyjnych, które mogą osłabić walkę z korupcją w tym kraju oraz podważyć zasady państwa prawa.

Pozycja prezydenta Iohannisa

Nie ma wątpliwości, że decyzja Iohannisa odbije się negatywnie (przynajmniej w krótkoterminowej perspektywie) na jego popularności. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego nakazujące prezydentowi podpisanie dekretu odwołującego Kövesi postawiło Iohannisa w trudnej sytuacji, z której nie miał on dobrego wyjścia. Chcąc utrzymać swoją pozycję strażnika konstytucji i obrońcy praworządności, nie mógł podważyć orzeczenia Sądu. Tym bardziej że we wrześniu ta sama instytucja będzie orzekać w sprawie zgodności poprawek do Kodeksu karnego oraz Kodeksu postępowania karnego z ustawą zasadniczą. Iohannis zapewne zdawał sobie sprawę, że decyzja o odwołaniu szefowej DNA nie spotka się ze zrozumieniem znacznej części przeciwników obecnego rządu, którzy uważają, że prezydent korzystając z wysokiego poparcia społecznego dla siebie oraz samej szefowej DNA, powinien był zwlekać z podpisaniem dekretu lub w ogóle odmówić podporządkowania się orzeczeniu Sądu. Prezydent Iohannis niewątpliwie będzie chciał odzyskać zaufanie tej części elektoratu poprzez podtrzymywanie jednoznacznie krytycznego stanowiska wobec rządowych zmian w wymiarze sprawiedliwości i organach ścigania. Spór między rządem a prezydentem będzie narastał wraz ze zbliżającym się terminem planowanych na koniec 2019 roku wyborów prezydenckich, w których Iohannis będzie ubiegał się o reelekcję.

Konsekwencje wewnętrzne i zewnętrzne

Nie ma wątpliwości, że obóz rządowy jest zdeterminowany, by na trwałe zneutralizować instytucje antykorupcyjne, które postrzega jako zagrożenie. Działania rządu podporządkowane są w pierwszej kolejności motywacji Liviu Dragnei, który zdecydowany jest za wszelką cenę uniknąć kary pozbawienia wolności, gdyż najprawdopodobniej oznaczałoby to dla niego koniec kariery politycznej. Powodzenie działań koalicji zależy jednak od reakcji społeczeństwa oraz orzeczenie Sądu Konstytucyjnego w sprawie przeforsowanych przez parlament na początku lipca ustaw. Jeśli zostaną one uznane za

niekonstytucyjne, to centrolewicy nie uda się prawdopodobnie dokonać niezbędnych zmian w prawie przed wydaniem ostatecznego wyroku w sprawie Dragnei. Wpływ na zakres zmian w systemie walki z korupcją będzie miała też reakcja społeczeństwa. Zarówno modyfikacja prawa karnego, jak i dymisja Kövesi zapewne sprowokują protesty w całym kraju. Ich skala jest jednak trudna do przewidzenia zarówno ze względu na trwający okres wakacyjny, jak i na rozczarowanie decyzją Iohannisa, który do tej pory postrzegany był jako jeden z głównych reprezentantów opozycji antyrządowej. Rumuński obóz rządowy w swoich kalkulacjach bierze też pod uwagę zagraniczne reakcje, nie odgrywają one jednak tak dużej roli jak zmienne wewnętrzne. Osłabienie systemu antykorupcyjnego doprowadzi bez wątpienia do wzrostu napięć między Bukaresztem a Komisją Europejską, ale nie wydaje się, by koalicja była zainteresowana podnoszeniem temperatury sporu i rozgrywaniem go w celach politycznych. Wobec dużej popularności UE w Rumunii oraz wysokiego zaufania dla jej instytucji próba wchodzenia w otwarty konflikt z Brukselą nie znalazłaby poparcia w szerszych masach społecznych. Należy więc oczekiwać, że choć Bukareszt nie ugnie się w kwestiach fundamentalnych dla swoich interesów, to będzie skłonny uwzględnić część uwag płynących z zagranicy.