



BIULETYN

Nr 19 (1256), 18 lutego 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Schengen za walkę z korupcją? Zamiast podwójnych standardów czas na szczerą dyskusję o Rumunii

Anita Sobják

Mimo że wejście Rumunii do strefy Schengen oraz zakończenie mechanizmu współpracy i weryfikacji (CVM) monitorującego korupcję w tym kraju nie są formalnie powiązane, postrzega się je jako połączone politycznie. Obecnie ten nieformalny związek przestał być wiarygodny i skuteczny jako instrument oddziaływania na rząd Rumunii. Dlatego należy rozdzielić te dwie kwestie: z jednej strony Komisja Europejska (KE) powinna kontynuować CVM i znaleźć alternatywne zachęty do walki z korupcją, z drugiej – warto rozpocząć otwartą dyskusję o realnych perspektywach rozszerzenia strefy Schengen.

Bułgaria i Rumunia, które przystąpiły do UE w 2007 r., miały stać się członkami strefy Schengen w 2011 r., po zakończeniu technicznych przygotowań, dotyczących m.in. szczelności granic, polityki wizowej czy współpracy policji. Jako osobną procedurę KE rozpoczęła w tych państwach CVM, oceniając ich skuteczność w reformowaniu wymiarów sprawiedliwości oraz w walce z korupcją i przestępczością zorganizowaną w okresie poakcesyjnym. Choć te dwie sprawy nie są formalnie ze sobą powiązane, pozytywny wynik monitoringu traktowany jest jako nieoficjalny warunek akcesji Bułgarii i Rumunii do Schengen, od czasu, gdy w 2010 r. ministrowie spraw wewnętrznych Francji i Niemiec wystosowali list do urzędników UE, ostrzegając przed przedwczesną decyzją o przyjęciu do strefy Schengen państw mających poważne zaległości w sferze wymaganych reform sektora bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Spełniły wprawdzie techniczne wymogi uzyskania członkostwa w strefie, lecz ich zdolność do m.in. wiarygodnego zarządzania systemem informatycznym Schengen (SIS) pozostaje wątpliwa, dopóki nie zwalczą korupcji powszechnej w policji i straży granicznej. Dlatego, zdaniem ministrów – warunkiem przystąpienia do obszaru Schengen powinno być rozwiązanie tych problemów i zakończenie monitoringu w ramach CVM po ostatecznej pozytywnej ocenie reform w obu państwach.

Choć taki argument był przekonujący dla innych państw członkowskich, pięć lat później stracił zasadność. Po pierwsze, CVM jest stosowane jedynie wobec Bułgarii i Rumunii, choć w ubiegłorocznym rankingu Transparency International uzyskały one taką samą lokatę, jak Grecja i Włochy – ostatnie wśród państw UE. Po drugie, w Rumunii odnotowano istotne postępy w walce z korupcją i w reformowaniu sądownictwa, a ogólna ocena raportu CVM była pozytywna już drugi rok z rzędu. Zrozumiałe jest więc, że rumuńska elita polityczna oczekuje wyznaczenia kolejnej daty możliwego wejścia do Schengen. Jednakże o rozszerzeniu strefy nie ma obecnie mowy z powodów niezwiązanych z sytuacją wewnętrzną Rumunii. Hamulcem dla rumuńskiej akcesji stał się kryzys w samej strefie, widoczny szczególnie po niedawnych zamachach terrorystycznych w Paryżu. Wyrazem niesprzyjającego klimatu dla rozszerzenia obszaru schengenckiego było dążenie Francji na szczycie Unii 12 lutego do zmian w kodeksie granicznym Schengen.

W tej sytuacji uzależnianie wejścia Rumunii do Schengen od zakończenia CVM brzmi mało wiarygodnie. Co więcej, brak obiecanej „nagrody” w postaci integracji ze strefą może osłabić motywację elit politycznych do działań na rzecz dalszej poprawy praworządności. Słaba wola politycznej walki z korupcją przegrać może z głosami polityków przeciwnych reformom. Brak perspektywy akcesji do obszaru schengenckiego w połączeniu z dalszym monitoringiem traktowanym przez część rumuńskiej klasy politycznej jako unijny paternalizm może przynieść skutki odwrotne do zamierzonych. Dlatego też warto nadal obiektywnie oceniać stan praworządności i walki z korupcją w Rumunii, lecz jednocześnie oddzielać ten problem od kwestii rozszerzenia strefy Schengen.

Osiągnięcia w walce z korupcją. Ostatni doroczny raport CVM o Rumunii opublikowany 28 stycznia br. podkreśla sukcesy, jakie odniosła ona w walce z korupcją na wysokim szczeblu oraz w profesjonalizacji działań sądownictwa. Jako ważny postęp odnotowany został także wzrost zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości. Powszechne zainteresowanie wzbudziła seria śledztw dotyczących praktyk korupcyjnych czołowych postaci politycznych i biznesowych. Jednym z najbardziej spektakularnych wyroków było skazanie byłego premiera Adriana Năstase za przekupstwo i szantaż, oraz politycznie zaangażowanego oligarchy mediów Dana Voiculescu za pranie brudnych pieniędzy. Ponadto, na początku lutego sędzia Mircea Moldovan dostał najwyższy do tej pory wyrok w sprawach korupcyjnych – 22 lata więzienia.

Za tymi osiągnięciami stoi przede wszystkim Narodowy Zarząd Antykorupcyjny (DNA), wyspecjalizowany urząd prokuratorski powołany w 2005 r. DNA został wyróżniony w raporcie UE z 2013 r. o zwalczaniu korupcji – jako jedna z pięciu najsprawniej działających instytucji tego typu w Unii, która może służyć za przykład dobrych praktyk innym państwom członkowskim. Do początku 2013 r. DNA postawił w stan oskarżenia ponad 4700 osób, a wobec 90,25% z nich ostatecznie zapadły wyroki skazujące. W ciągu tylko jednego roku (od maja 2013 do maja 2014) skazani zostali za korupcję czterej ministrowie, jeden europoseł, pięciu parlamentarzystów, 11 burmistrzów, pięciu sędziów i trzech prokuratorów. Istotne jest, że skuteczność działań DNA okazała się niezależna od zmian na rumuńskiej scenie politycznej w wyniku wyborów parlamentarnych czy prezydenckich.

Pomimo tych osiągnięć Rumunii, raport CVM zwraca uwagę na potrzebę bardziej systematycznego podejścia do walki z korupcją. Zaleca, by oprócz ścigania i karania praktyk korupcyjnych więcej wysiłków skierować na zapobieganie im. Za zaniedbaną uznano także walkę z drobną korupcją, przede wszystkim w systemie edukacji i służby zdrowia. Tę ocenę potwierdza ranking postrzegania korupcji Transparency International, w którym miejsce Rumunii nie zmieniło się istotnie w ostatnich latach – co wskazuje, że mimo zwalczania tej patologii na wysokim szczeblu, ludzie niezmiennie borykają się z korupcją na co dzień.

Kolejnym wyzwaniem podkreślonym w sprawozdaniu CVM jest brak współpracy parlamentu z wymiarem sprawiedliwości, np. w kwestiach zniesienia immunitetu parlamentarzystów czy wdrożenia ostatecznych decyzji sądowych. W 2013 r. parlament – bez sukcesu – spróbował ograniczyć uprawnienia Krajowej Agencji Integralności, z nadzieją na zwiększenie własnego prawa do rozstrzygania spraw niezgodności i konfliktu interesów. Ponadto ostatnie afery korupcyjne rozpoczęły dyskusję nad rolą i kompetencjami Rumuńskiej Służby Wywiadowczej, słabo kontrolowanej przez komisję parlamentarną. Przedmiotem krytyki jest także działanie rzecznika praw obywatelskich – sprawujący tę funkcję były premier Victor Ciorbea od swojego mianowania w kwietniu ubiegłego roku nie zakwestionował żadnego z kilku kontrowersyjnych dekretów wydanych przez rząd w trybie pilnym bez wystarczającego uzasadnienia.

Oddzielenie kwestii wejścia do Schengen od CVM. Mimo wszelkich postępów, CVM nie osiągnął jeszcze swoich celów i powinien być kontynuowany. W wielu sferach nadal istnieje ryzyko odwrotu od reform. Jeśli niektórzy politycy przedstawiają zniesienie mechanizmu monitoringu jako „kwestię honoru”, to rumuńskie społeczeństwo obywatelskie i opinia publiczna, chcące pociągnąć do odpowiedzialności klasę polityczną, uważają CVM za skuteczny do tego instrument. Z sondażu Eurobarometer opublikowanego w styczniu wynika, że według 73% Rumunów Unia pozytywnie wpływała na reformy sądownictwa, a 67% ocenia podobnie unijny wpływ na zmniejszenie korupcji. Wyniki badania odnotowują wzrost wiedzy obywateli o działaniu CVM; 73% społeczeństwa wspiera też jego kontynuację. Mglista perspektywa akcesji do strefy Schengen słabo jednak motywuje do dalszej walki z korupcją. Dlatego bardziej efektywne politycznie będzie rozdzielenie tych kwestii. Jeśli chodzi o CVM, należy zidentyfikować alternatywne środki zachęty i sankcji (np. fundusze unijne, podobnie jak przez pierwsze trzy lata funkcjonowania mechanizmu). Istotne jest także, aby właściwie ocenić wnioski płynące z unijnego raportu, docenić sukcesy Rumunii, zwłaszcza na tle przeżywającej stagnację w zakresie reform antykorupcyjnych Bułgarii.

W związku z wstrzymywaniem akcesji do Schengen Bruksela powinna zapewnić Rumunię, że nie jest ona karana za słabe rezultaty Bułgarii w CVM ani za brak sukcesów w walce z terroryzmem. Po pierwsze, przypadki Rumunii i Bułgarii muszą być oddzielnie traktowane. Po drugie, wobec nowej debaty o ewentualnych zmianach w regulacjach schengeńskich, dyskusja nad perspektywą rozszerzenia strefy też powinna być wznowiona. Dobrą oznaką jest to, że na dwustronnym spotkaniu w lutym prezydent Francji François Hollande zapewnił swojego rumuńskiego odpowiednika poparcia przystąpienia Rumunii do strefy Schengen w tym roku. Równie istotne jest jednak stanowisko Niemiec, co powinno stanowić podstawę do rozmów podczas nadchodzącej wizyty rumuńskiego prezydenta Klausa Iohannisa w Berlinie. W końcu temat powinien się znaleźć w czerwcu w programie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych.

Unia, w której populistyczne hasła antyeuropejskie wciąż zyskują popularność, niewątpliwie potrzebuje konsolidacji. Gdy Czechy, Węgry czy Polska coraz bardziej się wahają, czy przystąpić do strefy euro, a Grecja być może nawet zrezygnuje ze wspólnej waluty, rumuńskie społeczeństwo i klasa polityczna pozostają w pełni proeuropejskie. Prezydent Iohannis zaznaczył, że priorytetem jego kadencji będzie sfinalizowanie integracji europejskiej Rumunii, tj. wejście do stref euro i Schengen. Ponadto znaczenie Rumunii w UE, dzięki stabilnemu wzrostowi gospodarczemu i z powodu toczącej się na Ukrainie wojny, rośnie zarówno pod względem gospodarczym, jak i w aspekcie bezpieczeństwa. Bruksela powinna więc dalej motywować ten kraj do rozwoju i unikać stosowania podwójnych standardów.