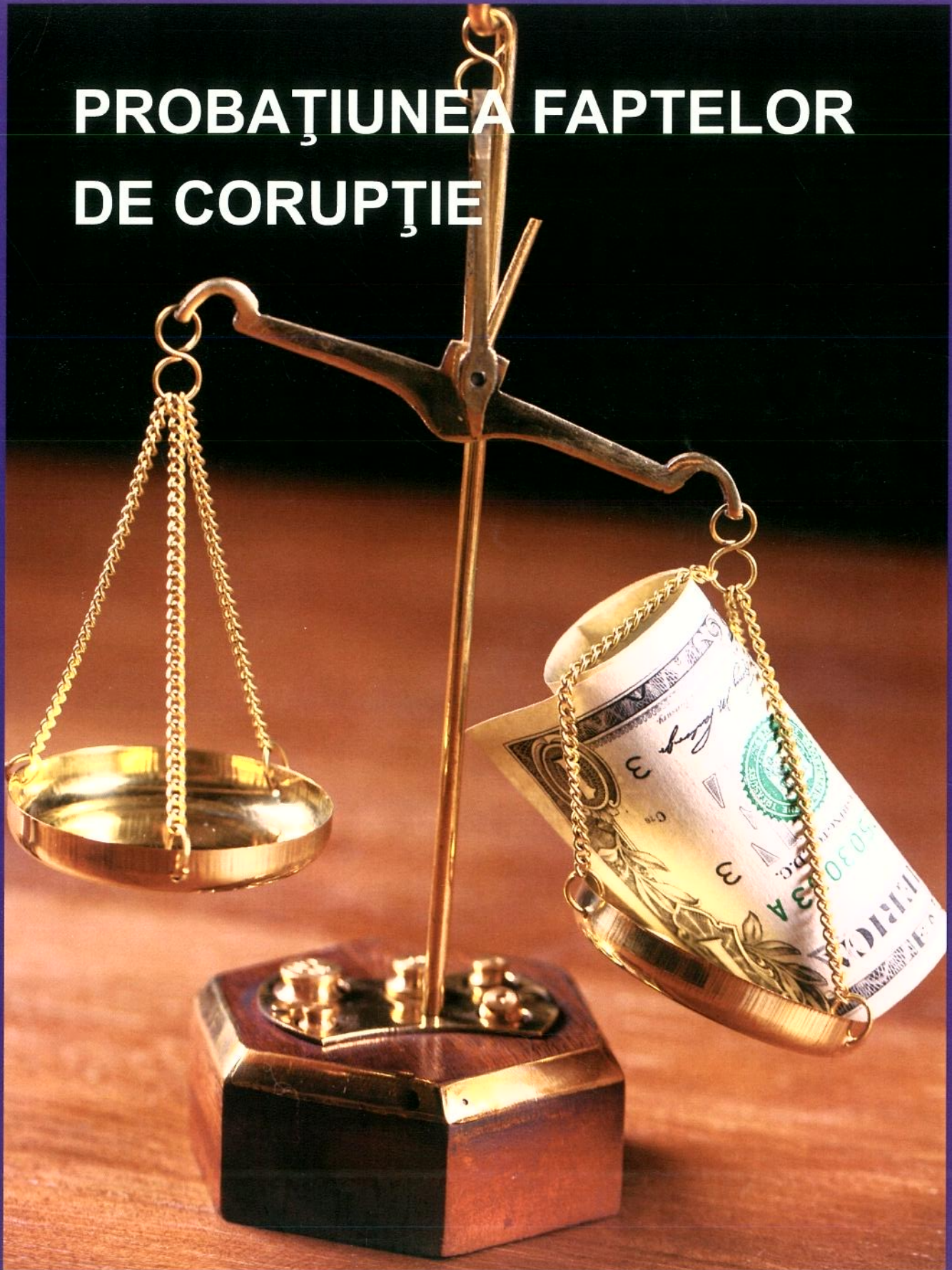




PROBAȚIUNEA FAPTELOR DE CORUPȚIE



Analiză contextuală

Statele membre ale Consiliului Europei și celelalte state semnatare ale Convenției penale privind corupția, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999, consideră că scopul Consiliului Europei este de a realiza o legătură mai strânsă între membrii săi și recunosc importanța de a consolida cooperarea cu celelalte state semnatare ale prezentei convenții, fiind convinse de necesitatea de a urma cu prioritate o politică penală comună care tinde să protejeze societatea împotriva corupției, inclusiv prin adoptarea unei legislații și a măsurilor preventive adecvate.

Potrivit acestei Convenții, fiecare parte adoptă măsurile legislative și alte măsuri ce se dovedesc necesare pentru a incrimina ca infracțiune, conform dreptului său intern, atunci când s-a săvârșit cu intenție, fapta unuia dintre agenții săi publici de a solicita sau de a primi, direct ori indirect, orice folos necuvenit pentru el sau pentru altcineva ori de a accepta oferta sau promisiunea cu scopul de a îndeplini ori de a se abține să îndeplinească un act în exercitarea funcțiilor sale.

România, ca nou membru al Uniunii Europene, trebuie să aibă un rol activ în elaborarea actelor comune la nivel european și ulterior la armonizarea legislației interne, mergând chiar până la modificarea nu numai a prevederilor penale ci chiar a celor constituționale.

În toate programele de guvernare, până în prezent, au fost enunțate obiective și direcții de acțiune care au vizat în mod specific combaterea corupției și promovarea integrității. În 2012, Guvernul României și-a asumat misiunea de a implementa prevederile Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015, pentru îndeplinirea standardelor OECD, UE și

ONU în domeniul combaterii corupției.

Corupția, ca fenomen, este considerată ca una dintre cele mai grave abateri comportamentale care denaturează administrarea afacerilor publice către scopuri de ordin privat. **Disfuncționalitățile majore** apărute ca urmare a lipsei unei strategii coerente având în vedere dese schimbări în guvernare, **discrepanțe în politicile guvernamentale, existența surselor de circuite birocratice și lipsa de transparență a administrației publice, ambiguitatea legislativă, asimetria și volatilitatea normativă**, reprezintă numai câteva din motivele care subminează încercarea de reformare a societății românești și conduc la răsturnarea sistemului de valori tradiționale. Schimbările politice, sociale și economice din România, la care s-a adăugat ineficiența unui control adecvat, au favorizat criminalitatea, îndeosebi cea economică, infracțiunile având o mare complexitate și diversitate, ținând seamă de numărul celor implicați, metodele folosite, instituțiile vizate și, evident, al prejudiciilor cauzate societății.

Sistemul judiciar continuă să înregistreze performanțe limitate în lupta împotriva corupției, datele statistice fiind însă insuficiente pentru a determina cauzele acestora: **instrumentarea insuficientă a dosarelor de către parchete, lipsa de capacitate a instanțelor sau lipsa unor reforme structurale în politica de resurse umane în interiorul sistemului**. De altfel, lipsa analizelor de fond sau a analizelor de impact în ceea ce privește soluțiile propuse pentru reformarea sistemului judiciar și lupta împotriva corupției sunt chestiuni recurente, pentru care **Transparency International România a formulat mai multe recomandări și solicitări de soluționare**, care au rămas însă fără răspuns din partea autorităților.

Este vorba de reprezentanți ai Ministerului Administrației și Internelor, Ministerului Justiției, Ministerului Sănătății Publice, Ministerului Educației, Cercetării și Tineretului și Ministerului Economiei și Finanțelor.

Procesul penal constituie un proces de cunoaștere, în care organul judiciar trebuie să ajungă la aflarea adevărului. În activitatea de stabilire a adevărului, elementele care duc la realizarea cunoașterii sunt **dovezile**. Potrivit art.62 C.pr.pen. organul de urmărire și instanța au obligația lămuririi cauzei sub toate aspectele, pe bază de **probe**. **Constituie probă orice element de fapt care servește la constatarea existenței sau inexistenței unei infracțiuni, la identificarea persoanei care a săvârșit-o și la cunoașterea împrejurărilor necesare pentru justa soluționare a cauzei** (art. 63 Cpp).

În procesul de strângere a probelor, un rol deosebit revine procurorului care, la rândul său, trebuie să convingă pe judecător, în urma examinării tuturor **dovezilor** administrate, de valoarea afirmațiilor sale.

Ceea ce merită subliniat este că **nici o dispoziție a Convenției europene nu reglementează regimul probelor**, aspect ce constituie, în primul rând, un domeniu de reglementare al legislațiilor naționale. Potrivit art. 19 din Convenția europeană rolul său este acela de a asigura respectarea de către Statele Părți a angajamentelor rezultate din Convenția europeană și nu acela de a analiza pretenziile erori de fapt sau de drept comise de jurisdicțiile naționale, decât în măsura în care acestea determină încălcarea drepturilor și libertăților protejate de Convenție.

Prin urmare, instanțele interne trebuie să aprecieze cu privire la probele obținute și la **concludența fiecărei probe** pe care o parte

dorește să o administreze. Nu este rolul Curții acela de a determina, de principiu, **admisibilitatea anumitor tipuri de probă**, ci de a examina dacă procedura, inclusiv modul în care **elemente de probă** au fost obținute sau administrate, a fost echitabilă în ansamblul său și dacă s-a încălcat și un alt drept protejat de Convenție - natura acestei încălcări. Potrivit jurisprudenței C.E.D.O., în procesele penale, **problematica administrării probelor** trebuie analizată din perspectiva § 2 și 3 ale art. 6 din Convenție.

Riscuri și vulnerabilități

Riscurile și vulnerabilitățile probațiunii faptelor de corupție nu pot fi prezentate independent, ci numai în strânsă legătură cu actul de justiție, cu slăbiciunile sistemului judiciar și, nu în ultimul rând, al curențelor societății în ansamblu.

În sensul celor arătate putem enumera:

1. Legislație neomogenă, incoerentă, interpretabilă, ("Măreția dreptului este că toate legile lasă loc de interpretare"- Augustin Zegrean), modificate continuu. (OuG nr. 43/2002 privind Parchetul Național Anticorupție a fost modificată de 18 acte normative: OuG, HG, legi).

2. Politizarea administrației publice este elementul cel mai vulnerabil la nivelul întregii societăți. Astfel, pe de o parte partidele politice sunt tentate să ocupe întregul spațiu al administrației publice pentru a folosi resursele publice în interese de grup, iar pe de altă parte, liderii partidelor sau acoliții lor pot fi interesați sau recompensați cu funcții în administrație pentru ca astfel, prin fapte de corupție, să folosească fondurile publice în

interesul lor, pentru că „Cine are putere, este tentat să abuzeze de ea” (Montesquieu).

Interferența politicului în actul de justiție constituie una din cauzele cele mai mari și cele mai grave ale corupției.

3. Legatura deficitară între instituțiile statului și parlament.

4. Lipsa unui management de performanță în sistemul judiciar, absența responsabilității și competența discutabilă conduc la reducerea eficienței actului de justiție sau unui ridicat risc de corupție.

În Cartea de bază a UNPD privind Responsabilitatea, Transparența și Integritatea se iau în considerare dimensiuni pentru a contracara Monopolul și Puterea discreționară, formula propusă fiind: Corupția = (Monopol + Putere discreționară) – (Responsabilitate + Integritate + Transparență).

Plecând de la această formulă se poate ajunge la identificarea **vulnerabilităților** din sistemul judiciar.

Așadar, trebuie analizate pe de o parte **carențele sistemului**, iar pe de altă parte **slăbiciunile morale** ale agentului în legătură cu deciziile luate în diferite sectoare judiciare.

Aceste organe ale statului se bazează de cele mai multe ori pe **probe: declarațiile martorilor, rapoartele de expertiză ale experților judiciari, rapoartele de constatare tehnico-științifică ale specialiștilor și susținerile avocaților.**

Din acest punct de vedere, vom analiza fiecare dintre categoriile de personal menționate și **vulnerabilitățile** din activitatea lor, îndeosebi la corupție, cu implicații în **probațiunea penală.**

a. Polițistul de judiciar, organul care

efectuează cercetarea penală cu privire la faptele și persoanele învinuite de înfăptuirea unor infracțiuni.

Pentru a evita cercetarea, persoana încriminată poate recurge la acte de corupție în vederea obținerii unei soluții favorabile. Monopolul deținut de polițist cu privire la atribuția sa de a începe cercetarea penală poate determina chiar comiterea din partea sa a unor infracțiuni cum ar fi, spre exemplu, asigurarea protecției activității infracționale. Exemplele privind acest aspect din ultimii ani sunt edificatoare. Din statisticile Ministerului Justiției, au fost trimiși în judecată pentru fapte de corupție 34 de polițiști în anul 2010 și 231 de polițiști în 2011.

b. Procurorul, organul judiciar care conduce activitatea de urmărire penală, deținând monopolul deciziei cu privire la trimiterea în judecată a persoanei învinuite de comiterea unui act ilicit, în vederea tragerii la răspundere penală pentru săvârșirea unei infracțiuni. Procurorul este singurul abilitat să dispună începerea urmăririi penale, neînceperea urmăririi penale, scoaterea de sub urmărire penală sau încetarea urmăririi penale. Sunt cazuri când cercetarea penală, în primul rând cea de corupție, nu este efectuată de poliția judiciară, ci de însuși procurorul. În aceste situații sunt valabile **modalitățile de corupere**, subliniate mai sus, și în cazul procurorului, chiar dacă în practică cele mai multe au fost cazuri de încercare a coruperii sale. **Incorectitudinea** actelor întocmite de procuror poate fi contracarată prin verificarea lor de procurorul ierarhic superior și de către judecător. În acest sens, auditul realizat de Freedom House în 2005 asupra impactului Strategiei Naționale Anticorupție 2001-2004 atenționează asupra **vulnerabilității procurorului** în raport cu procurorul ierarhic

superior.

Din statisticile Ministerului Justiție, au fost trimiși în judecată pentru fapte de corupție 6 procurori în anul 2010 și 3 procurori în 2011.

c. Judecătorul, soluționează un litigiu cu putere de lege. Atunci când o persoană se află în fața instanței de judecată, indiferent de calitatea procesuală pe care are, scopul său este de a obține o hotărâre favorabilă. Urmare a unor acte de corupție, indiferent de **probele** prezentate, judecătorul va putea să admită sau să respingă anumite **probe** pentru a justifica soluția dată. Astfel: poate dispune **consemnarea greșită a declarațiilor** făcute de părți sau martori; **poate urgenta sau întârzia soluționarea**; **poate pronunța cu intenție o hotărâre neconformă** cu **probele administrate** sau cu legea.

Vulnerabilitatea apare și în **desemnarea judecătorului**. Deși, din martie 2005 repartizarea dosarelor către judecători se face în mod aleatoriu, de regulă computerizat, este posibil ca o cauză să fie atribuită unui anumit judecător prin intermedierea grefierului care are mai multe metode de a influența soft-ul. Un alt mod de evitare a rezultatului împărțirii aleatorii este **schimbarea componenței completului de judecată** în timpul anului.

Unul dintre cele mai **vulnerabile** sectoare îl reprezintă **soluționarea cererilor de strămutare**, unde se manifestă puterea discreționară a organelor judiciare. Persoana care dorește mutarea unui proces în altă localitate, formulează o cerere de strămutare la Înalta Curte de Casație și Justiție, unde procedura se desfășoară în secret pentru procedura civilă, iar hotărârea nu se motivează.

Din statisticile Ministerului Justiție, au fost trimiși în judecată pentru fapte de corupție 7

judecători în anul 2010 și 2 judecători în 2011.

d. Personalul auxiliar de specialitate al instanțelor și parchetelor, implicat în efectuarea actelor de administrare judiciară.

Grefierul de ședință este vulnerabil la acte de corupție pentru diferite motive: să nu emită citațiile, în vederea îngreunării derulării procedurilor sau să **sustragă probe** din dosar pentru a îngreuna sau denatura stabilirea adevărului. La fel, agentul procedural poate fi corupt de către părți pentru a altera sau **distruge citațiile** ori actele comunicate. În felul acesta părțile pot evita sau amâna prezența lor în fața organelor judiciare.

e. Expertul. Coruperea experților urmărește obținerea unor **concluzii favorabile în rapoartele de expertiză judiciară**, implicând comiterea unor infracțiuni de către experții judiciari de **fals în raportul de expertiză**, respectiv de **mărturie mincinoasă** când dau lămuriri orale în fața organului judiciar.

Prin **denaturarea constatărilor și concluziilor expertului** se va deturnatura și temeinicia soluției pe care o va pronunța magistratul.

f. Interpretul este un expert de specialitate care asigură traducerea documentelor scrise și interpretarea în cazul dezbaterilor orale desfășurate în fața organelor judiciare. El este **vulnerabil la corupție** de cineva interesat pentru a releva în fața organului judiciar aspecte diferite decât cele reale și pe care acesta din urmă nu are cum să le sesizeze datorită faptului că nu cunoaște limba.

g. Personalul din penitenciar poate fi **vulnerabil la mituire** în scopul de a asigura condamnatului un regim de executare în alte condiții decât cele legale: **un loc de muncă mai ușor; vizite sau pachete în plus; folosirea unor bunuri interzise** (telefon,

alcool); **modificarea unor date din dosarul deținutului; facilitarea de învoiri; transferul într-un alt penitenciar**, cu regim mai favorabil sau dimpotrivă, înrăutățirea regimului de detenție la "solicitarea" unei părți interesate.

g. Practicianul în insolvență este acea persoană implicată de judecătorul sindic în procedurile de faliment ale societăților comerciale. În lipsa unor criterii de desemnare a lichidatorilor, decizia judecătorului sindic poate fi arbitrară.

Deoarece onorariile lichidatorilor sunt substanțiale, aceștia sunt interesați de a fi implicați în cât mai multe dosare, având motiv de corupere a judecătorului, în vederea desemnării lor.

h. Avocatul, în această materie, poate fi implicat în **trafic de influență**, în vederea obținerii unei decizii favorabile pentru client, mai ales în cazul celor care anterior au fost magistrați sau polițiști, pe baza păstrării relațiilor cu foștii colegi.

Din statisticile Ministerului Justiție, au fost trimiși în judecată pentru fapte de corupție 19 avocați în anul 2010 și 27 avocați în 2011.

i. Inspectorii de integritate din ANI sunt vulnerabili la corupție. Aceștia sunt competenți să verifice modul în care demnitarii, magistrații, funcționarii publici își îndeplinesc obligațiile legale cu privire la depunerea declarațiilor de avere, justificarea averii, precum și respectarea dispozițiilor cu privire la evitarea conflictelor de interese și a incompatibilităților. Influențarea lor poate veni atât din interiorul instituției, pe cale ierarhică, cât și din afara ei, iar corectitudinea investigațiilor zădărnicită.

5. Vulnerabilități în investigarea criminalistică a locui faptei în cazul infracțiunilor de corupție

care are loc cu prilejul constatării infracțiunii flagrante.

Într-o asemenea situație, rezultatele cercetării sunt materializate în **procesul-verbal de constatare** a infracțiunii flagrante care, ca **mijloc de probă scris**, capătă o valoare probatorie deosebită.

Datorită naturii lor, modului și împrejurărilor în care sunt săvârșite, infracțiunile de corupție sunt **dificil de probat**, fără a lăsa multe urme materiale și fără a fi întocmite sau utilizate înscrisuri. Față de caracterul limitat al folosirii unor **mijloace de probă** clasice, cum ar fi **declarațiile martorilor, înscrisurile sau mijloacele materiale de probă**, probațiunea se axează asupra cercetării la fața locului, **procedeu probatoriu** care utilizează, prin excelență, mijloace și metode științifice, în primul rând criminalistice, având un grad ridicat de exactitate și obiectivitate.

Membrii echipei sunt procurori, ofițeri de poliție judiciară și specialiști în diverse domenii.

Vulnerabilitățile care se evidențiază în această activitate sunt: **lipsa procurorilor criminaliști; vârsta uneori înaintată** (un flagrant poate dura în timp, ceea ce presupune depunerea unor eforturi fizice și psihice deosebite); **asigurarea tehnică slabă**, cu excepția sistemelor de interceptări telefonice; **lipsa sumelor de bani** pentru asigurarea flagrantului; **denunțatori de rea credință**, care pot înscena fapte nereale;

6. Activitatea de interceptare și înregistrare a convorbirilor sau comunicărilor efectuate prin telefon sau prin orice mijloc electronic de comunicare. Condițiile și cazurile de interceptare și înregistrare au fost introduse în art. 91¹, art. 91² și art. 91³ din Cpp, atunci când există "date sau indicii temeinice privind pregătirea sau săvârșirea unei infracțiuni

pentru care urmărirea penală se face din oficiu”.

Vulnerabilitatea acestui mijloc de probă constă în faptul că uneori interceptările nu respectă cadrul legal. **Vulnerabilitatea** mai provine și din faptul că se abuzează până la extrem de “ascultări”.

7. Stabilirea prejudiciului în dosare economice. Modul în care a fost reglementată competența Gărzii Financiare nu a fost de natură să asigure celeritatea anchetei penale deoarece, deși se descoperă acte și fapte care au ca efect evaziunea fiscală, comisarii Gărzii Financiare nu pot stabili prejudiciul adus bugetului de stat. Aceștia efectuează controlul operativ și sesizează DNA dacă există indicii privind săvârșirea unor fapte penale prin care s-a cauzat o pagubă mai mare decât echivalentul în lei a 1.000.000 euro, prevăzută de lege, precum și A.N.A.F. pentru a efectua un control fiscal care să stabilească valoarea impozitelor și taxelor care au fost sustrate de la plată. Practic, aceleași probe (înscrisuri) sunt cercetate de două ori pentru a se stabili prejudiciul.

8. Slăbiciuni în probațiunea de investigare a infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale Comunităților europene. În auditurile și evaluările efectuate de diverse servicii ale Comisiei europene s-au identificat în repetate rânduri riscuri și lacune sistemice în acest domeniu, care au avut uneori drept rezultat suspendarea plăților de fonduri din partea UE. În sprijinul acestor constatări vin plângerile primite direct de Comisie.

De la data aderării, România a creat un amplu cadru instituțional și legal, de punere în aplicare a legislației UE în acest domeniu. Cu toate acestea, numeroase lacune sistematice nu au fost abordate într-o manieră suficientă.

Neconcordanțele sunt cauzate de factori precum modificările frecvente ale cadrului legal și o structură instituțională care nu dispune de o capacitate suficientă, precum și inexistența unor instrumente esențiale pentru efectuarea unor controale eficiente.

Principala vulnerabilitate în anchetarea faptelor de corupție în acordarea și utilizarea fondurilor comunitare o constituie **politizarea excesivă a activității**, cu implicații directe asupra atragerii unui volum corespunzător de astfel de fonduri.

O altă vulnerabilitate este **inexistența unor experți judiciari în infracțiuni comunitare**, experții contabili CECCAR limitându-se, în general, la expertize pur contabile.

9. Vulnerabilități în probațiunea de investigare a infracțiunilor din achiziții publice. Slăbiciunile acestei activități se regăsesc parțial în cele ale investigării infracțiunilor comunitare. Deși legislația a fost adaptată la cerințele europene, banii din bugetul public pentru achiziții publice sunt dirijați în continuare către oamenii politici de la putere și apropiații lor.

10. Vulnerabilități în investigarea infracțiunilor informatice. Creșterea volumului de activitate procesată electronic determină dezvoltarea unor tehnici de anchetă și a unor programe adecvate combaterii acestor genuri de criminalitate. Într-un sistem electronic operativ există posibilitatea unor **intervenții frauduloase anticipate** prin care să se urmărească manipularea tranzacțiilor de intrare în sistem în scopul de a introduce date false: **evidența contabilă dublă, ștergerea documentelor întocmite ilegal** etc.

Față de ceilalți membri ai echipei de investigații (polițist judiciar, specialist), procurorii au la dispoziție un grefier pentru

redactarea lucrărilor, astfel că mulți dintre aceștia nu cunosc modul de lucru pe calculator.

Principala vulnerabilitate o constituie însă **numărul redus de specialiști informaticieni** în activitatea de cercetare a infracțiunilor informatice. Astfel, în DNA din cei 8 specialiști informaticieni, doar 2 sunt axați pe astfel de infracțiuni.

11. Vulnerabilități în interpretarea legii, cu referire la implicații în tragerea la răspundere penală a lichidatorilor judiciari. În ceea ce privește art. 11 din Legea nr. 78/2000 acesta încriminează fapta persoanei care, în virtutea funcției, a atribuției ori a însărcinării primite, are sarcina de a supraveghea, de a controla sau de a lichida un agent economic privat, de a îndeplini pentru acesta vreo însărcinare, de a intermedia sau de a înlesni efectuarea unor operațiuni comerciale sau financiare de către agentul economic privat ori de a participa cu capital la un asemenea agent economic, dacă fapta este de natură a-i aduce direct sau indirect foloase necuvenite.

În timp ce formularea celorlalte texte referitoare la infracțiunile prevăzute de Legea 78/2000 este suficient de clară, obiectul material al infracțiunii definite de art. 11 alin. 1 este definit deficitar. Astfel, latura obiectivă a infracțiunii, ce presupune din partea persoanei arătate mai sus, fapta de: a îndeplini, pentru agentul economic privat vreo însărcinare; de a intermedia sau de a înlesni efectuarea unor operațiuni comerciale sau financiare; de a participa cu capital la un asemenea agent economic, pare a face parte din categoria activităților licite, desfășurate în virtutea funcției, a atribuției sau a însărcinării primite.

Formularea **ambiguă** a articolului amintit mai poate duce la o concluzie falsă, potrivit căreia

acțiunile de a supraveghea, de a controla sau de a lichida un agent economic privat sunt circumscrise elementului material al infracțiunii, în realitate ele fiind condiționate de însușirea – în mod direct sau indirect – de foloase necuvenite.

O altă **vulnerabilitate** în cadrul aceluiași articol de lege este că legiuitorul a considerat că pentru a fi îndeplinite condițiile infracțiunii este necesar ca fapta să fie de natură a-i aduce făptuitorului foloase necuvenite. Sintagma folosită, respectiv „este de natură” poate fi interpretată în sensul că infracțiunea a rămas în stadiul de tentativă, că urmarea socialmente periculoasă nu s-a produs și că doar există posibilitatea ca făptuitorul să poată primi, direct sau indirect, bani ori alte foloase, după ce a îndeplinit un act în virtutea funcției sale și la care era obligat în temeiul acesteia. Ori, nu aceasta a fost intenția legiuitorului din moment ce tentativa la infracțiune a fost sancționată distinct în art. 15 din lege.

12. Constrângerea făptuitorului este una dintre **vulnerabilitățile** activității penale, procurorii anticorupție folosind-o destul de des. Provocarea este reglementată în dreptul român ca o formă de constrângere, așa cum este prevăzut de art. 68 Cpp, “Interzicerea mijloacelor de constrângere”, text de lege care interzice în cuprinsul alineatului 1 obținerea de probe prin constrângere (prin întrebuintarea de violențe, amenințări ori alte mijloace de constrângere, promisiuni și îndemnuri).

13. Constatarea tehnico-științifică. Aceasta se efectuează, de regulă, de către specialiști sau tehnicieni care funcționează în cadrul ori pe lângă instituția de care aparține organul de urmărire penală (art. 112 alin. 2 Cpp), cu precizarea subliniată de doctrină.

Cazurile în care se poate recurge la o constatare tehnico-științifică sunt determinate de **urgența** cu care trebuie să se acționeze, legea referindu-se la situațiile când există **pericol de dispariție a unor mijloace de probă** sau de schimbare a unor situații de fapt, ori când este necesară lămurirea urgentă a unor fapte și împrejurări.

Vulnerabilitatea constatărilor tehnico-științifice constă în aceea că în practica judiciară și în literatura de specialitate, acestea au suscitât mult interes, formulându-se opinii pro și contra asupra admisibilității lor. Ceea ce se reproșează constatărilor este pe de o parte urgența, implicând calitatea lucrărilor și faptul că specialiștii sunt angajații unei instituții care aparține organului de urmărire penală.

14. Constatarea tehnico-științifică a specialistului DNA. Cea mai mare **vulnerabilitate** constă în faptul că funcția creată prin OuG nr. 43/2002 privind Parchetul Național Anticorupție este legiferată deficitar, în sensul că **specialiștii își desfășoară activitatea sub directa conducere, supraveghere și control nemijlocit al procurorilor** din Parchetul Național Anticorupție. În consecință, articolul 11 (2) din ordonanță a fost contestat de nenumărate ori la Curtea Constituțională a României, susținându-se faptul că specialiștii nu sunt independenți iar **raportul de constatare nu poate fi probă** în instanță.

O altă **contestare a raportului specialistului DNA** este și faptul că, în conformitate cu legea, apelarea la un specialist se face numai în regim de urgență. Ori, în unele cazuri, întocmirea unui raport de constatare al specialistului DNA poate dura și 2 ani.

Vulnerabilitatea se referă și la faptul că în timp ce raportul specialistului din altă

instituție **nu este un mijloc de probă propriu-zis**, ci un **procedeu probatoriu**, conform art. 11 (3) din OuG 43/2002 raportul specialistului DNA este **mijloc de probă, fapt** contestat, având în vedere că **desfășoară activitatea sub directa conducere, supraveghere și control nemijlocit al procurorilor**.

15. Vulnerabilități în expertiza judiciară: inexistența unor experți specializați pe domenii economice cu problematică actuală; număr insuficient de experți judiciari în unele domenii, comparativ cu inflația de experți judiciari în alte domenii; modul de accedere în Grupul experților judiciari foarte diferit pe asociații profesionale; independența experților judiciari; lipsa organizării unitare a profesiei de expert judiciar.

Recomandări

1. Unei legislații neomogene, incoerente, interpretabile în sistem i se pot opune legi omogene, coerente, neinterpretabile, care pot fi posibile prin inițierea lor de către specialiști competenți. Unii autori susțin că legislația nu dă rezultate datorită faptului că anumite decizii importante vin, de regulă, prea târziu și rareori ating obiectivele pentru care au fost elaborate, citând în sprijinul acestei afirmații declarația unui parlamentar britanic: „Am rezolvat toate problemele legislative. Am adoptat șapte legi împotriva inflației. Am eliminat de nenumărate ori in justiția... Fiecare problemă a fost rezolvată de nenumărate ori prin legislație. Dar problemele rămân. Legislația nu dă rezultate”.

Pe aceeași linie se situează și autori români care sunt de părere că legislația cu problemele de mai sus este un simptom și nu o cauză a ineficienței justiției.

2. Depolitizarea administrației publice.

Ținând seamă de faptul că sistemul judiciar devine cel mai vulnerabil atunci când actul de justiție este politizat, indiferent dacă politizarea este directă sau doar indusă, această acțiune nu este numai necesară, ci și posibilă. Poate fi realizată doar prin voință. Un rol important trebuie să-l aibă organizațiile societății neguvernamentale, care desfășoară programe de prevenire și combatere a corupției.

Corelat, recomandăm creșterea rolului ANRMAP, având în vedere că un mare număr de dosare penale din DNA sunt datorate infracțiunilor din achizițiile publice. Conducerea politică a acestei instituții este o vulnerabilitate nu doar a ANRMAP, ci a întregului sistem implicat în această activitate, având ca rezultat prejudicierea bugetului statului.

3. Legatura deficitară între instituțiile statului și parlament poate fi îmbunătățită, numai cu o implicare responsabilă a tuturor factorilor, inclusiv **Departamentului pentru legătura cu parlamentul**. Probatoriul în dosarele de corupție bancară ale DNA a fost spulberat de modificarea neconformă a Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, astfel că dacă, în cursul anului 2006, volumul de muncă al instituției era reprezentat de cca. 60% dosare de corupție bancară, după eliminarea creditelor din lege, au fost clasate numeroase dosare penale prin care erau învinuiți sau inculpați cei care au fraudat sau falimentat numeroase bănci comerciale de stat sau private. Concret, prin legea nr. 69/2007 privind modificarea lit. b) și c) ale art. 10 din Legea nr. 78/2000, legiuitorul a modificat prevederile acestui text de lege, astfel:

*”Art. 10. Sunt pedepsite cu închisoare de la 5 la 15 ani și interzicerea unor drepturi următoarele fapte, **dacă sunt săvârșite în scopul obținerii pentru sine sau pentru altul de bani, bunuri sau alte foloase necuvenite:***
b) acordarea de (credite sau de) subvenții cu încălcarea legii sau a normelor de creditare, neurmărirea, conform legii sau normelor de creditare, a destinațiilor contractate ale creditelor sau subvențiilor ori neurmărirea creditelor restante; c) utilizarea (creditelor sau a) subvențiilor în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate.”

Deși, la vremea respectivă, DNA a transmis Parlamentului un punct de vedere, acesta nu a contat.

4. Pentru un management de performanță în sistemul judiciar este recomandat stilul democratic de conducere a activităților, unde la baza acestora să existe comunicarea.

Din statisticile europene, rezultă că productivitatea în România se situează la cca. 50 % față de media din țările UE, datorată slăbiciunilor managementului de afaceri. Implicit, aceasta înseamnă că managementul instituțional se găsește la acest nivel.

5. În investigarea infracțiunilor flagrante s-au evidențiat ca vulnerabilități declarațiile martorilor și denunțătorilor de rea credință. Pentru contracararea lor se recomandă analiza foarte atentă a declarațiilor martorului, mai ales ale martorului denunțător în cadrul **probațiunii infracțiunilor de corupție**. Particularitățile infracțiunilor de corupție, care implică autori distincți ai infracțiunilor de dare și luare de mită, și cauzele de impunitate sau de atenuare a răspunderii penale, reglementate tocmai pentru prevenirea și represiunea săvârșirii

infracțiunilor, descoperirea lor, determină o studiere în amănunt a declarațiilor martorului denunțator, stabilirea bunei sale credințe, a interesului în cauză, a legăturilor cu funcționarul mituit, a cazierului său, a împrejurărilor formulării denunțului, dacă se află sau nu sub influența unei persoane, dacă a fost determinat de către organele de urmărire să formuleze denunțul, dacă a provocat săvârșirea infracțiunii, în scopul obținerii de probe.

Avându-se în vedere condițiile deosebite în care se organizează flagrantele, în selectarea **procurorilor criminaliști în anticorupție se recomandă reducerea vârstei și control psihiatric amănunțit.**

6. Recomandările cu privire la interceptarea și înregistrarea convorbirilor sau comunicărilor efectuate prin telefon sau prin orice mijloc electronic de comunicare ca mijloc de probă fac trimitere la respectarea cadrului legal. Abuzurile interceptărilor conduc la scăderea încrederii în instituțiile anticorupție. Pe de altă parte, deși legea este clară cu privire la anexarea la dosar a înregistrărilor, acestea sunt uneori uitate.

7. Stabilirea prejudiciului în dosare economice. Pentru reducerea substanțială a timpului în stabilirea prejudiciului adus de agenții economici la bugetul de stat, se recomandă completarea competenței Gărzii Financiare privitoare la stabilirea prejudiciului, care să asigure celeritatea anchetei penale, în acte și fapte care au ca obiect evaziunea fiscală. Pe de altă parte, acest lucru ar conduce la utilizarea mai judicioasă a personalului ANAF.

8. În conformitate cu art. 2 lit. b) din OG. nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate

necorespunzător, conceptul de fraudă presupune „orice acțiune sau omisiune intenționată în legătură cu utilizarea sau prezentarea de declarații ori documente false, incorecte sau incomplete, inclusiv faptele penale prevăzute în capitolul III, secțiunea 4¹ din Legea nr. 78/2000 cu modificările ulterioare, care au ca efect alocarea, dobândirea și utilizarea nelegală a fondurilor comunitare de la bugetul general al Comunității Europene și/sau a sumelor de cofinanțare aferente de la bugetul de stat ori bugetele prevăzute în Legea nr. 500/2002 privind Finanțele Publice, modificată și completată”. Constituie fraudă în sensul aceluiași articol de lege necomunicarea unei informații prin încălcarea unei obligații specifice, precum și deturnarea de fonduri de la scopurile inițiale pentru care au fost acordate.

Așadar, săvârșirea infracțiunii prevăzută la art. 18¹ alin. (1) din Legea nr. 78/2000 are loc cu ocazia încheierii unui contract de finanțare nerambursabilă între beneficiar și autoritatea contractantă în baza unei activități de inducere în eroare în ceea ce privește îndeplinirea condițiilor de accesare a fondurilor fiind folosite documente justificative sau declarații false, inexacte sau incomplete. Activitatea infracțională și în timpul executării contractului când beneficiarul, pentru a primi tranșa intermediară sau cea finală, utilizează documente financiar-contabile sau bancare false, inexacte sau incomplete, prin care încearcă să ateste utilizarea corectă a fondurilor care în realitate fuseseră deturnate de la scopurile avute în vedere.

Cu privire la aceste infracțiuni, declarațiile și statisticile sunt contradictorii, pe de o parte se susține că peste 90 % din fondurile comunitare sunt atrase ilegal, pe de altă parte conducerea DNA dezvăluie că cercetarea

penală în domeniu este nesemnificativă.

Ceea ce se desprinde din cele arătate este că, deși legislația cu privire la fondurile comunitare există, fiind corespunzătoare, recomandările sunt cele de contracarare a vulnerabilităților privitoare la încălcarea obligațiilor specifice acordării și utilizării acestor fonduri., cu referire la îndeplinirea obligațiilor celor care au ca atribuții verificarea documentațiilor în toate etapele.

9. Probațiunea de investigare a infracțiunilor din achiziții publice constituie o problemă doar la nivelul activității de întocmire a expertizelor judiciare de către experții independenți. În acest moment, **calitatea rapoartelor de constatare** ale specialiștilor DNA **nu poate fi contestată de expertize**. Având în vedere că CECCAR nu se implică corespunzător, specializarea activității de expertiză judiciară este singura modalitate a soluționării deficiențelor în domeniu.

10. Însușirea de către procuror a tehnicii de lucru pe calculator, pentru a studia personal dosarele și a înțelege pachetele de programe în diferite categorii de infracțiuni (metodica cercetării, legislația și jurisprudența în materie, obiective pentru diferite genuri de expertize etc.)

11. Principala recomandare cu privire la activitatea lichidatorilor judiciar este de analizare în vederea modificării articolelor sus-menționate din Legea nr. 78/2000.

12. O mai mare responsabilitate a procurorului în anchetă, pentru evitarea folosirii constrângerii făpturului, denunțatorului sau martorului. Există câteva situații în care procurorii DNA au uzitat de aceste metode pentru obținerea de probe.

13. Este recomandabil ca actele de constatare

ale specialistului și specialistului DNA, precum și raportul de expertiză al expertului judiciar să fie apreciate ca mijloc de probă..

14. În vederea **eliminării controverselor aprecierii constatării tehnico-științifice a specialistului DNA**, se recomandă eliminarea art. 11 (2) din OuG nr. 43/2002. Exemplificare la contestarea subordonării specialistului DNA, care încalcă dreptul de acces liber la justiție, cu Decizia Curții Constituționale nr. 1510/2009: "În motivarea excepției de neconstituționalitate autorii acesteia arată, în esență, că prevederile de lege criticate încalcă dreptul de acces liber la justiție, precum și dreptul la un proces echitabil, întrucât experții care funcționează în cadrul Direcției Naționale Anticorupție nu pot fi obiectivi și imparțiali, având în vedere că sunt subordonați procurorului D.N.A., sunt angajați ai acestei structuri și sunt numiți prin ordin al procurorului șef direcție)" arată că expertiza sau constatarea făcută de specialistul D.N.A. constituie probă în procesul penal, dar aceasta nu este administrată la fel ca în cazul expertizelor și constatărilor prevăzute de Cpp, când expertul este numit de organul de urmărire penală sau de instanța de judecată și fiecare dintre părți are dreptul să ceară ca un expert recomandat de ea să participe la efectuarea expertizei.

15. Pentru **creșterea calității expertizei judiciare ca probă în instanță** este recomandabil ca activitatea să fie specializată, având la bază un cod de conduită unitar. Expertiza criminalistică, fiind un domeniu în care există un număr restrâns de experți, în caz de contestație nu are cine să efectueze o contaexpertiză, **expertizele experților independenți nefiind luate în considerare**. Astfel, deoarece **expertizele judiciare în această specialitate nu sunt verificabile**, activitatea este foarte **vulnerabilă** la corupție.

Măsuri propuse de Transparency International România

1. Legislație simplă și coerentă. Se poate realiza prin implicarea directă, cu o mai mare contribuție a Guvernului prin **Departamentul pentru legătura cu parlamentul**, respectiv Direcția pentru analiză, documentare, avizare, control parlamentar, din subordine, având în vedere că în Regulament se regăsesc printre atribuții: elaborează proiectul Programului legislativ al Guvernului și asigură actualizarea anuală a acestuia în concordanță cu prioritățile legislative; elaborează, pe baza propunerilor de la ministerele și instituțiile interesate, la începutul fiecărei sesiuni parlamentare, lista proiectelor de acte normative ce se constituie în priorități legislative și urmărește dezbaterile cu prioritate de către Parlament a acestora; primește și transmite, ministerelor și celorlalți elaboratori, proiectele de lege în forma aprobată de Guvern, rapoartele asupra acestor proiecte elaborate de comisiile parlamentare, precum și forma adoptată de către fiecare dintre cele două Camere ale Parlamentului, cu specificarea fazei procedurale legislative imediat următoare.

În legislația în domeniu se va stabili o **definiție a corupției**, inexistentă în prezent, pe temeiul și în limitele recomandate de Convenția penală privind corupția, astfel încât să răspundă cerințelor dispuse în Capitolul II din această convenție, respectiv măsurile ce trebuie luate la nivel național. Este necesar, astfel, ca Legea nr. 78/2000 să fie modificată în sensul definirii termenului de „corupție” nu prin trimitere la textul Codului penal, ci prin realizarea unei conturări a elementelor caracteristice ale acestui fenomen, cu accent, în primul rând, pe cele două laturi ale acestuia, respectiv corupția activă și corupția pasivă.

Unificarea legislativă a interpretării juridice a expertizei judiciare și raportului de constatare al specialistului în sensul că expertizele judiciare ale experților independenți, ale experților oficiali și rapoartele de constatare ale specialiștilor să aibă valoare probantă, realizate în aceleași condiții de independență în sistemul juridic.

2. Depolitizarea administrației publice prin măsuri care să asigure competență și integritate, prin atragerea acelor persoane apolactice competente în fiecare domeniu al activităților din administrația publică.

3. Chiar dacă pare tardiv, revenirea la forma inițială a prevederilor lit. b) și c) ale art. 10 din legea nr. 78/2000, este necesară. Recentele infracțiuni de creditare frauduloasă fac ca propunerea să fie luată în considerare.

Cu toate că legislația românească este prin ea însăși suficientă în ceea ce privește protejarea intereselor creditorilor, activitatea de creditare cuprinde o arie mult mai mare de protejare, care impune nu numai **adoptarea de norme generale**, ci și **norme interne**, specifice pentru fiecare bancă în parte. Aceste norme completează legea generală și impun o anumită conduită specifică persoanelor creditate, precum și ofițerilor de credite, iar încălcarea unora dintre obligațiile interne, alăturat obținerii unor foloase necuvenite, se încadrează tocmai în spiritul **Convenției penale privind corupția**, acolo unde aceasta încriminează corupția în sectorul privat.

4. Pentru **ridicarea performanțelor managementului din sistemul judiciar** sunt vizate măsuri de perfecționare a factorilor de decizie la toate nivelurile din domeniu.

5. Asigurarea cu procurori criminaliști și specialiști printr-o selecție corespunzătoare, asigurarea unei tehnici de lucru adecvate,

plecând de la faptul că până în prezent au existat multe ratări ale flagrantelor.

6. Deși legislația pare clară cu privire la **interceptarea și înregistrarea convorbirilor sau comunicărilor efectuate prin telefon sau prin orice mijloc electronic de comunicare ca mijloc de probă**, aceasta se va revizui, luând în considerare problemele legate de utilizarea mijloacelor de ascultare.

7. Stabilirea prejudiciului în dosare economice. Legiferarea completării competenței Gărzii Financiare, în vederea asigurării celerității anchetei penale, în acte și fapte care au ca obiect evaziunea fiscală, în sensul stabilirii unor atribuții de determinare a prejudiciului adus de către agenții economici la bugetul de stat, care să permită calcularea valorii impozitelor și taxelor care au fost sustrate de la plată.

8. Măsurile propuse în domeniul investigării infracțiunilor comunitare fac trimitere directă la îmbunătățirea activității unui **compartiment specializat din DNA**. Deși în structura instituției exista un Birou cu atribuții în domeniu, în actuala structură stufoasă cu direcții, servicii și birouri, nu pot fi identificate activitățile pe domenii ale DNA. În consecință, pentru a-și atinge obiectivele stabilite, se propune simplificarea organizării direcției. Pentru diminuarea corupției în infracțiunile comunitare trebuie avute în vedere: 1. autosesizarea instituției; 2. Reluarea tuturor sesizărilor existente în arhivă.

9. Pentru reducerea infracțiunilor în domeniul achizițiilor publice, la art. 10 din legea 78/2000, se va adăuga lit. d) cu următorul conținut: d) acceptarea cu intenție a unor valori superioare față de valoarea reală (de piață) în cazul bunurilor, serviciilor și lucrărilor achiziționate de către agenții economici la

care statul sau o autoritate a administrației publice este acționar.

10. Pentru asigurarea unor **probe de natură informatică** de calitate superioară, atragerea și specializarea informaticienilor în infracțiuni de această natură, atât **ca experți independenți sau oficiali, cât și specialiști** în instituții, inclusiv în DNA.

11. Pentru tragerea la răspundere a lichidatorilor judiciari, se va propune modificarea art.11 din legea 78/2000.

12. Resposabilizarea procurorului prin procedura disciplinară, atunci când acesta utilizează **constrângerea** făptutorului, denunțatorului sau martorului.

13. Unificarea legislativă a interpretării juridice a expertizei judiciare și raportului de constatare al specialistului în sensul că expertizele judiciare ale experților independenți, ale experților oficiali și rapoartele de constatare ale specialiștilor să aibă valoare probantă, realizată în aceleași condiții de independență sau subordonare în sistemul juridic.

14. În vederea **eliminării controverselor aprecierii constatării tehnico-științifice a specialistului DNA**, se va modifica art. 11 (2) din OuG nr. 43/2002 cu referire la faptul că **specialiștii își desfășoară activitatea sub directa conducere, supraveghere și control nemijlocit al procurorilor**, în sensul că aceștia își desfășoară activitatea ca **specialiști sau experți oficiali, eliminându-se alineatul cu pricina**.

Surse bibliografice generale

1. Raportul intermediar din cadrul MCV pentru România, 08-02-2012,
2. Codul de procedură penală, Republicat,
3. H.G. nr. 177/2005 privind organizarea și funcționarea Departamentului pentru Relația cu Parlamentul;
4. Legea nr. 27/2002 pentru ratificarea Convenției penale privind corupția, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999
5. Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție;
6. O.G. nr. 43/2002 privind Parchetul Național Anticorupție;
7. O.G. nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător;
8. Decizia Curții Constituționale nr. 1510/2009 referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 6 și art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2002 privind Direcția Națională Anticorupție;
9. Transparency International România, Raportul Național asupra Corupției, mai 2010;
10. Transparency International România, Studiul asupra Sistemului Național de Integritate, 2010; Ediția a treia
11. Abraham Pavel, Corupția, Editura Detectiv, București, 2005;
12. Burlacu Gheorghe, Rolul specialistului în activitatea de urmărire penală, Buletinul informativ al P.N.A., nr. 1/2005;
13. Burlacu Gheorghe, Disfuncționalități din creditarea bancară – factor generator de fraudă și corupție, Editura AS'S, Iași, 2006;
14. Burlacu Gheorghe, Pătroi Dragoș, Criminalitatea economico – financiară între național și transfrontalier, Editura Paralela 45, Pitești, 2005;
15. Burlacu Gheorghe, Metodologia investigării criminalistice a faptelor de corupție, Referat, 2008;
16. Constantin Radu, Ioniță Mircea, Drăghici Panfil, Expertizele – mijloc de probă în procesul penal, Editura Tehnică, București, 2000;
17. Danileț Cristi, Vulnerabilități ale sistemului juridic, Revista de note și studii juridice 19 October 2009;
18. Danileț Cristi, Corupția și anticorupția în sistemul juridic, Editura All Beck, București, 2009;
19. Klitgaard Robert, Ronald Maclean-Abaroa, H. Lindsey Parris, Corrupt Cities – a practical guide to cure and prevention, World Bank, 2000, tradusă în limba română și publicată la Editura Humanitas;
20. Popa C., Voinea S., Actul de justiție reflectă actuala situație din țară, România Liberă, 28.10.1998;
21. Rășcanu V., Savaliuc R., Vocile amenințării, Lumea justiției, 24 noiembrie 2011
22. Toffler A., Al treilea val, Editura Politică, București, 1983.

