

**CORUPȚIA ȘI ANTICORUPȚIA
ÎN SISTEMUL JURIDIC**

Date despre autor:

Cristi Danileț are 34 ani și este judecător din anul 1998. Începând cu anul 2003, a activat ca membru în mai multe organizații care apără independența justiției și promovează integritatea judecătorilor: *Asociația Magistratilor din România* (membru în Comitetul Director al filialei Cluj, 2003-2004), *Societatea pentru Justiție* (membru fondator din 2005, președinte din 2009), *Transparency International Romania* (membru din 2004, ales în Consiliul Director în 2007) și *Uniunea Națională a Judecătorilor din România* (membru din 2008).

A făcut parte din grupul de lucru alcătuit în 2006 de către Consiliul Superior al Magistraturii pentru a redacta „*Profilul magistratului în sistemul juridic din România*”. Este coautor al lucrării „*Factorii de presiune și conflictele de interes în justiție. Ghid pentru judecători*” (Societatea pentru Justiție, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007). În perioada 2005-2007 a fost membru al Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției din cadrul Consiliului Europei și a tradus recomandările Comitetului Miniștrilor din acest domeniu, care sunt cuprinse în culegerea „*Eficiența și echitatea justiției – standarde europene*” (Institutul Român pentru Drepturile Omului, 2008) și care sunt postate pe site-ul Consiliului Europei www.coe.int/cepej. În martie 2007 a participat din partea României la adunarea experților din țările membre ale ONU care au contribuit la redactarea lucrării „*Comentarii ale Principiilor de la Bangalore privind conduita judiciară*”, Principii care constituie cel mai important cod etic al judecătorilor conceput la nivel mondial.

Aspecte din studiul de față au făcut obiectul prelegerilor ținute de Cristi Danileț în cadrul mai multor evenimente: prezentare la simpozionul internațional „*Etica și cultura profesională. O abordare multidisciplinară*” organizat în Cluj-Napoca, în perioada 5-6 octombrie 2007, de către Facultatea de Istorie și Filosofie din cadrul Universității Babeș-Bolyai; conferința extracurriculară adresată auditorilor din anul I, desfășurată în 9 octombrie 2007 la Institutul Național al Magistraturii; prelegere la Școala de Toamnă desfășurată în 19-21 octombrie 2007 în localitatea Băișoara din județul Cluj, în cadrul proiectului „*Rețeaua Jurnaliștilor pentru Apărarea Drepturilor Omului*” organizat de Liga pentru Apărarea Drepturilor Omului – filiala Cluj în parteneriat cu Asociația Profesioniștilor din Presă Cluj; prelegere în cadrul programului de training pentru jurnaliști „*Media și Justiția – în căutarea dialogului*”, organizat de Freedom House Romania la Sinaia în 22-24 februarie 2008. O prezentare sumară a studiului a fost inițial publicată de Liga Apărării Drepturilor Omului – filiala Cluj în *Buletinul informativ din octombrie-decembrie 2007* și a fost apoi a fost detaliată în Ion Copoeru, Nicoleta Szabo (coord.), *Etica și cultura profesională*, Editura Casa Cărții de Știință, Cluj-Napoca, 2008, pp. 218-255.

În domeniul corupției și anticorupției judiciare, autorul a fost premiat de către Institutul Național al Magistraturii pentru eseu „*Corupția văzută din interior*” în octombrie 2008. De asemenea, a beneficiat de un training organizat de CEELI Institute pe tema „*Building judicial integrity*” desfășurat în Praga, în luna noiembrie 2008.

Numeroase analize despre independența justiției, reforma sistemului juridic și corupție sunt cuprinse pe blogul personal <http://cristidanilet.wordpress.com>.

Cristi Danileț

CORUPȚIA ȘI ANTICORUPȚIA ÎN SISTEMUL JURIDIC



Konrad
Adenauer
Stiftung



EDITURA C.H. BECK

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

DANILEȚ, CRISTI

Corupția și anticorupția în sistemul juridic / Cristi Danileț. -
București : Editura C.H. Beck, 2009

Bibliogr.

ISBN 978-973-115-639-2

343.352

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Tiergartenstraße 35

D-10785 Berlin

Germania

Telefon: +49 30 269 96 453

Fax: +49 30 269 96 555

Website: www.kas.de

Programul Statul de Drept Europa de Sud-Est

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Str. Plantelor nr. 50

Sector 2

RO-023975 București

Romania

Telefon: +40 21 323 31 26

Fax: +40 21 326 04 07

E-mail: office.rspsoe@kas.ro

Website: www.kas.de/rspsoe

Editat de: Dr. iur. Stefanie Ricarda Roos, Director,
Programul Statul de Drept Europa de Sud-Est
Corina Rebegea, Coordonator de proiecte,
Programul Statul de Drept Europa de Sud-Est

Publicația de față se distribuie gratuit.

Programul Statul de Drept Europa de Sud-Est al Fundației Konrad Adenauer nu își asumă responsabilitatea pentru conținutul publicației de față, aceasta aparținând în întregime autorului.

MOTTO: „Cine are putere, este tentat să abuzeze de ea”
(Montesquieu)

*Adresăm mulțumiri domnului prof. univ. dr. Ion Copoeru,
de la Facultatea de Filosofie a Universității Babeș-Bolyai
din Cluj-Napoca, care a avut ideea scrierii acestei cărți.*

Lista abrevierilor

A.N.I.	- Agenția Națională de Integritate
A.N.P.	- Administrația Națională a Penitenciarelor
CCJE	- Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni
CEDO	- Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CEPEJ	- Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției
CoE	- Consiliul Europei
C.pen.	- Codul penal
C.proc.pen.	- Codul de procedură penală
C.proc.civ.	- Codul de procedură civilă
C.S.M.	- Consiliul Superior al Magistraturii
D.G.A.	- Direcția Generală Anticorupție
D.G.P.A.	- Direcția Generală de Protecție și Anticorupție
D.N.A.	- Direcția Națională Anticorupție
GRECO	- Grupul de State împotriva Corupției
H.G.	- Hotărârea Guvernului României
I.C.C.J.	- Înalta Curte de Casație și Justiție
M.Of.	- Monitorul Oficial al României, Partea I
M.A.I.	- Ministerul Administrației și Internelor
M.J.	- Ministerul Justiției
O.G.	- Ordonanța Guvernului
ONU	- Organizația Națiunilor Unite
O.U.G.	- Ordonanță de urgență a Guvernului
SIPA	- Serviciul Independent de Protecție și Anticorupție
SRI	- Serviciul Român de Informații
TI	- Transparency International
TI-Ro	- Transparency International Romania
UE	- Uniunea Europeană
UNDP	- Programul de Dezvoltare al Națiunilor Unite
UNODC	- Biroul pentru Controlul Drogurilor și Prevenirea Criminalității din cadrul Națiunilor Unite

Cuprins

Prefață	XI
Cuvânt înainte.....	XIII
PARTEA I. NOȚIUNI GENERALE DESPRE CORUPȚIE.....	1
1. Cei trei `i`	1
2. Ce este corupția?	3
2.1. Opinia cetățenilor.....	4
2.2. Definiția din dicționare.....	5
2.3. Reglementări internaționale.....	5
2.4. Reglementări interne	8
2.5. Ce anume nu este corupție?	10
3. Sistemul juridic și corupția.....	11
PARTEA A II-A. VULNERABILITĂȚILE SISTEMULUI JURIDIC.....	13
1. Încrederea populației în justiție	14
2. Corupția din justiție în sondajele de opinie.....	15
3. Persoane investigate și sancțiuni aplicate pentru corupție judiciară	17
4. Vulnerabilități în sistemul juridic.....	20
4.1. Tipurile de decizii din sistemul juridic.....	21
4.2. Vulnerabilități în sectorul judiciar și în cel administrativ-judiciar	22
4.3. Vulnerabilități în sectorul administrativ	37
5. Diagnoza corupției din sistemul juridic	41
5.1. Etiologia corupției.....	41
5.2. Forme de corupție	48
5.3. Mijloace de corupere.....	50
5.4. Modalități de corupere	51
5.5. Scopul coruperii	51
5.6. Efectele corupției judiciare.....	52
5.7. Tipurile de corupție.....	54
PARTEA A III-A. STANDARDELE DE INTEGRITATE JUDICIARĂ	59
1. Reglementări și eforturi la nivelul mondial	59
2. Instrumente ale Consiliului Europei	74
3. Instrumente ale Uniunii Europene	82
4. Alte programe anticorupție și de integritate publică	84
PARTEA A IV-A. POLITICI ANTICORUPȚIE PENTRU SISTEMUL JURIDIC	95
1. Componentele politicilor anticorupție	96
2. Caracteristicile politicilor anticorupție	97
3. Cadrul actual anticorupție.....	97

4. Prevenirea corupției în sistemul juridic	101
4.1. Prevenirea corupției judiciare în rândul publicului	102
4.2. Prevenirea corupției în rândul personalului din sistemul juridic	107
4.3. Prevenirea corupției judiciare la nivel instituțional	110
4.4. Conflictul de interese	117
4.5. Codurile de conduită din sistemul juridic	126
5. Combaterea corupției în sistemul juridic	133
5.1. Reglementarea abaterilor	133
5.2. Depistarea abaterilor	144
5.3. Urmărirea abaterilor	158
5.4. Sancționarea corupției	165
5.5. Sancționarea conflictelor de interese	177
Concluzii	181
Anexe	
I. Raport TI asupra corupției globale pe anul 2007; probleme-cheie ale corupției judiciare	183
II. Punct de vedere al Comisarului pentru Drepturile Omului asupra corupției din justiție	191
III. Hotărâri penale definitive de condamnare pentru corupție în sistemul juridic românesc	195
Bibliografie	207

Prefață

Corupția este un concept foarte des utilizat în ultimii ani în România și nu numai, lupta eficientă împotriva acestui fenomen fiind considerată o precondiție a existenței statului de drept și un indicator al bunei guvernări. Integritatea în sistemul public, corupția și lupta împotriva acesteia sunt termeni care au ajuns să înglobeze o serie întreagă de comportamente, să își facă loc în vocabularul comun al politicienilor, reprezentanților organizațiilor neguvernamentale sau de media și al publicului în general, a cărui sensibilitate față de acest fenomen este din ce în ce mai crescută. Acest fapt se datorează în parte monitorizării instituite de Uniunea Europeană din perspectiva integrării României pe domenii cheie ale sistemului de justiție în sens larg. Prevalența acestei teme în monitorizarea efectuată de Comisia Europeană reiese foarte clar și din faptul că două dintre cele patru obiective-cadru vizează lupta împotriva corupției, atât la nivel înalt, cât și la nivel local. De cealaltă parte, corupția este tot mai des definită ca fiind o problemă ce afectează societatea în integralitatea ei, transgresând acele sectoare considerate vulnerabile și având un impact transfrontalier.

Din perspectiva vulnerabilității față de fenomenul corupției, dar și a impactului social, sistemul de justiție rămâne unul dintre cele mai sensibile și vizibile domenii în acest sens. Nevoia de a concepe și implementa un set de politici adecvate de combatere a corupției în sistemul de justiție a devenit tot mai imperativă și are la origine atât justițiabilii, pentru care un sistem judiciar integru reprezintă un drept fundamental, cât și magistrații și celelalte categorii din interiorul sistemului, tot mai expuși criticilor opiniei publice. Deși există numeroase studii și strategii, având ca inițiatori fie instituții publice, fie organisme neguvernamentale, subiectul este încă departe de a fi epuizat, în special în ceea ce privește strategiile sau politicile concrete pentru asigurarea integrității și independenței sistemului. În acest sens, „Corupția și anticorupția în sistemul juridic” a judecătorului Cristi Danileț prezintă o perspectivă din interior asupra fenomenului, asupra instrumentelor existente de luptă împotriva corupției și a posibilităților de prevenire și sancționare a comportamentelor neintegre.

Programul Statul de Drept Europa de Sud-Est (*RLP SEE*) al Fundației Konrad Adenauer a colaborat cu judecătorul Cristi Danileț în diferite proiecte privind integritatea și independența în sistemul de justiție, acestea fiind teme centrale în activitățile desfășurate de *RLP SEE* atât în România, cât și în țările din regiune. Colaborarea în cazul publicației de față nu este prin urmare o întâmplare. Ea completează, pe de o parte, șirul de acțiuni desfășurate de *RLP SEE* având drept scop conștientizarea de către specialiștii implicați în reforma sistemului de justiție a importanței combaterii corupției pentru șansele reformei justiției și pentru buna funcționare a societății în general. Pe de altă parte, publicarea acestui volum constituie o parte importantă din eforturile pe care *RLP SEE* împreună cu partenerii săi din regiune le depun pentru identificarea persoanelor cu un comportament integru care să se implice în reforma sistemului de justiție și a celor mai bune strategii și programe pentru consolidarea integrității sistemului de justiție și a statului de drept în general.

Volumul de față reprezintă prin urmare și o invitație la dialog adresată atât specialiștilor și decidenților politici, cât și publicului larg afectat în egală măsură de dezbaterea publică asupra combaterii corupției și reformei sistemului de justiție. Cartea judecătorului Danileț descrie cele mai comune practici prin care

se manifestă corupția în sens larg în sistemul de justiție, oferind astfel un ghid celor care doresc să identifice și să înțeleagă formele diverse pe care le poate îmbrăca fenomenul corupției. Aceasta reprezintă în același timp o încercare de a sistematiza instrumentele anti-corupție existente la nivel internațional, regional și local cu scopul de a reliefa cele mai bune soluții pentru problemele de integritate cu care se confruntă sistemul juridic din România. Ne dorim ca publicația de față să constituie un instrument util nu doar pentru judecări, procurori sau personalul instanțelor, ci și pentru alte categorii profesionale din sistemul public.

Sperăm ca această publicație și dezbaterile pe care le va suscita, alături de celelalte inițiative de acest gen, să contribuie la crearea unei mase critice ce va conduce la dezvoltarea unor politici adecvate de combatere a corupției în justiție și astfel la consolidarea unui sistem juridic transparent, eficient, imparțial, ceea ce reprezintă unul dintre principalele scopuri ale Programului Statul de Drept Europa de Sud-Est.

Dr. iur. Stefanie Ricarda Roos, M.A.L.D.
Director
Programul Statul de Drept Europa de Sud-Est
Konrad-Adenauer-Stiftung, Bucharest
stefanie.roos@kas.ro
Octombrie 2009

Cuvânt înainte

Justiția este coloana vertebrală a oricărei societăți democratice. Existența statului de drept, acceptarea valorilor și principiilor acestuia presupune încredere în justiție. Iar pentru ca încrederea cetățeanului să existe, profesioniștii care activează în sistemul juridic trebuie să ofere credibilitate. Aceasta necesită un comportament dincolo de orice reproș, o conduită profesională exemplară. Ținând cont de această cerință, am analizat în studiul de față integritatea judiciară și afectarea acesteia prin corupție. Demersul nostru are ca scop o dimensionare cât mai fidelă a corupției din sistemul juridic, pentru a formula o poziție adecvată față de acuzele tot mai dese în acest sens, dar fără a avea întotdeauna o bază fundamentată.

Este adevărat că în orice stat este prezentă corupția, la orice nivel al instituțiilor publice și private. Însă prea puțin este cunoscută, atât pentru publicul larg, cât chiar și pentru unii profesioniști ai dreptului, semnificația acestui termen; de altfel, același lucru este valabil și pentru alte noțiuni des utilizate precum „profesionalism”, „integritate”, „deontologie”, „serviciu public”, „interes public”. De exemplu, cuvântul „*corupție*” nu apare în legislația internă privind organizarea judiciară și statutul judecătorilor și procurorilor sau statutul personalului auxiliar și conex, și nici în codurile deontologice ale acestor categorii profesionale. Cuvântul „*integritate*” (ne referim, desigur, doar la integritatea morală, nu și la cea fizică sau psihică) este menționat, în aceleași acte normative, doar de trei ori și aceasta într-o simplă înșiruire de cuvinte. Numai în Regulamentul de evaluare al magistraților este prevăzut că integritatea se apreciază, fără nicio detaliere, „în funcție de respectarea standardelor de conduită, sancțiunile disciplinare aplicate și imparțialitatea”.

În general, la admiterea în profesiile juridice și ulterior pe parcursul carierei se verifică doar capacitatea de a memora noțiuni juridice, deși cu multe dintre ele nici nu ne întâlnim în carieră, iar în cel mai bun caz se verifică gândirea logică. Nu sunt dezvoltate suficiente modalități de a verifica tăria de caracter, verticalitatea, rezistența la presiuni, nu se cultivă încă destule căi și metode de recunoaștere și combatere a abuzurilor. Totodată, necunoașterea noțiunilor elementare de management și comunicare duc la perpetuarea unei stări de indiferență sau neimplicare a membrilor colectivului în viața instituțiilor în care își desfășoară activitatea. De asemenea, insuficienta informare a populației cu privire la modul de organizare și funcționare a justiției duc deseori la pierderea încrederii și amplificarea artificială a întinderii fenomenului corupției.

În acest context, ne-am propus să tratăm un subiect sensibil – *corupția din justiție*. Este sensibil pentru că nu ar trebui să existe corupție în justiție, din moment ce acest sistem face parte chiar din mecanismul legal și instituțional de curmare a corupției; însă condamnările din ultimii ani ale unor judecători, procurori, avocați, grefieri, lucrători din poliția judiciară relevă că nu sunt concepute încă suficiente metode de prevenire și combatere a corupției din interiorul sistemului. Subiectul tratat este sensibil și pentru că personalul acceptă greu să vorbească despre corupție, nefiind încă conturată o puternică cultură anticorupție în interiorul sistemului chemat să o înfăptuiască. Cu toate acestea, există suficiente studii, rapoarte, statistici și chiar dosare instrumentate pentru a ne putea face o părere întemeiată despre corupția din sistemul juridic – și spunem „*sistem juridic*” pentru că cercetarea de față nu privește doar magistrații, ci și poliția judiciară, avocații, grefierii, executorii, notarii, lichidatorii,

experții, inspectorii de integritate etc. Este sensibil, de asemenea, pentru că societatea românească lansează cu ușurință acuze de corupție la adresa funcționarilor și magistraților, în situații când în realitate este vorba de disfuncționalități organizatorice sau incompetența agenților publici.

Prezenta lucrare tratează acest subiect în patru părți, analizând chestiunile generale despre corupție cu relevanță pentru sistemul juridic, modalitățile și mijloace de corupere a celor ce activează în sistem, instrumentele internaționale în domeniu care tratează acest subiect, respectiv principalele metode sau politici anticorupție aplicabile în sistemul juridic.

Obiectivul acestui studiu – mai degrabă sociologic decât juridic – este acela de a oferi un tip de abordare sistemică, o evaluare a integrității din sistemul juridic românesc atât la nivel instituțional, cât și la nivel individual. Evident, studiul nu este aplicabil doar României, chiar dacă referirile concrete vor privi îndeosebi țara noastră. Rezultatul cercetării noastre nu se vrea nicidecum o generalizare, ci ia în calcul cazuri și situații punctuale preluate din informațiile oficiale și constatările personale.

Autorul

PARTEA I

NOȚIUNI GENERALE DESPRE CORUPȚIE

Prevenirea și combaterea corupției în sistemul juridic reprezintă un obiectiv prioritar în reforma sistemului, în contextul mai larg al luptei la nivel național împotriva acestui fenomen. Corupția în justiție poate aduce atingere celor mai importante valori sociale, având în vedere faptul că sistemul juridic este conceput tocmai pentru a asigura respectarea supremației legii, ceea ce presupune inclusiv urmărirea penală și judecarea faptelor de corupție.

Pentru funcționarea justiției, esențială este *legitimitatea* ei. Această caracteristică vine din înțelegerea de către cetățeni a modului în care este organizat sistemul juridic, din încrederea în competența magistraților, a funcționarilor și a celorlalți lucrători din sistem, precum și din cunoașterea regulilor de funcționare a sistemului și acceptarea autorității hotărârilor judecătorești. Pe lângă garanțiile instituite legal pentru ca persoanele din sistem să își desfășoare atribuțiile în mod profesionist, acestora li se cere o anumită aptitudine morală și o anumită conduită.

1. Cei trei „i”

Orice persoană care este implicată într-un litigiu a cărui soluționare este supusă justiției statale se așteaptă la soluționarea lui corectă. Pentru aceasta, în afară de proceduri accesibile, este nevoie ca judecătorul, procurorul, polițistul etc. să fie profesionist, să acționeze în mod obiectiv și să fie neutru. Acestea sunt aspecte care țin de imparțialitate ca valoare morală, o valoare care la rândul ei este clădită pe independență și izvorăște din integritate. De aceea, statul de drept presupune pentru cei care își desfășoară activitatea în sistemul nostru – fie că este vorba de magistrați, fie că este vorba de funcționari – prezența celor trei „i”: **I**mparțialitate, **I**ndependență și **I**ntegritate.

Imparțialitatea este valoarea supremă, care presupune ca și condiții, dar și drept garanții totodată, celelalte două noțiuni. Imparțialitatea e o valoare morală, ține de forul interior al persoanei și presupune pentru agentul public care activează în justiție analizarea și conduita echidistantă a faptelor în raport cu legea aplicabilă, fără a avea prejudecăți sau predilecții în privința cazului pe care îl instrumentează și fără să acționeze în vreun mod care să susțină interesele vreunui din părți¹.

¹ A se vedea Cristi Danileț, *Independența și imparțialitatea justiției – standarde internaționale*, în Horațiu Dumbravă, Dana Cigan, Cristi Danileț, „Factorii de presiune și conflictele

Imparțialitatea celor care lucrează în justiție este garantată prin regimul de incompatibilități și interdicții, respectiv a conflictului de interese. Pentru magistrați până și aparența este o valoare de sine-stătătoare: nu e de ajuns ca acela care ia decizia să fie imparțial, ci el trebuie să fie și perceput astfel de justițiabil.

Independența este o caracteristică externă și presupune ca agenții publici să fie capabili a instrumenta cazurile în absența presiunilor și influențelor de orice fel, fie că acestea ar veni din partea celorlalte puteri, fie că acestea ar veni din partea șefilor ierarhici, a grupurilor de interese, economice etc. Pentru magistrați, independența se relevă prin statutul lor și raportul cu puterile executivă și legislativă. Independența este garantată prin lege atât pentru judecători, procurori, avocați, cât și pentru funcționarii publici, indiferent în ce structură și-ar desfășura aceștia activitatea.

Integritatea este o trăsătură lăuntrică care presupune a acționa într-o manieră conformă unor principii și valori, fără compromisuri, atât în exercitarea atribuțiilor de serviciu, cât și în viața privată. Ea semnifică exercitarea funcției în mod cinstit, corect și conștiincios, cu bună-credință. Practic, integritatea se manifestă în efectuarea actelor judiciare cu obiectivitate², în deplină egalitate, respectând termenele prevăzute de lege, pentru a se asigura deplina legalitate a actului îndeplinit. În justiție, integritatea e mai mult decât o virtute, este o necesitate.

Integritatea se analizează din două perspective: din perspectiva principiului „supremației dreptului”, integritatea privește profesionalismul agentului public (integritatea internă); din perspectiva democrației, integritatea privește responsabilitatea față de cetățean a sistemului/instituției juridice și atunci presupune încrederea publică (integritatea din perspectivă externă)³. Este însă clar că ambele perspective se rezumă în final la același aspect: integritatea individuală a agentului public. Când această valoare se degradează, ea decade în ceea ce numim corupție.

Corupția erodează toate cele trei valori care constituie stâlpii unei justiții sănătoase. Astfel, plata unei sume de bani pentru a obține o hotărâre judecătorească favorabilă duce la subordonarea judecătorului unei persoane sau unui grup de interese care plătește mita; iar atunci când judecătorul este subordonat nu mai putem vorbi de independența acestuia, ceea ce afectează chiar independența justiției ca sistem. Prin cumpărarea soluției, partea obține o decizie favorabilă printr-un procedeu incorect, afectând astfel respectarea cerinței egalității de

de interese în justiție. Ghid pentru judecători”, Editat de Societatea pentru Justiție și Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007, p.22, disponibil la www.sojust.ro, www.kas.de/rspsoe.

² Unii autori consideră că însăși imparțialitatea, alături de deontologie, este un aspect al integrității. În acord cu această idee, nu vom trata aici chestiunea imparțialității, care face obiectul unui studiu distinct (a se vedea Horațius Dumbravă ș.a., op.cit, pp. 22-25).

³ Jonathan Soeharno, *Is judicial integrity a norm? An inquiry into the concept of judicial integrity in England and the Netherlands*, in *Utrecht Law Review*, vol.3, issue 1, iunie 2007, la www.utrechtlawreview.org.

tratament în fața legii și, deci, imparțialitatea judecătorului. În fine, cedarea judecătorului în fața unei astfel de influențe duce la decăderea sa morală, la pierderea verticalității sale.

Importanța integrității, precum și metodele de creare și păstrare a ei în sistemul juridic constituie subiectul central al studiului de față. Cât privește independența și imparțialitatea justiției, acestea vor fi tratate numai în măsură în care ele pot fi afectate prin fapte de corupție.

2. Ce este corupția?

Așadar, termenul de „corupție” este în directă legătură cu acela de „integritate”. Conceptul de „integritate” a agenților publici este introdus și promovat de Convenția ONU împotriva corupției din 2003, ratificată inclusiv de România⁴.

Art. 5 din această Convenție dispune: (1) Fiecare stat parte elaborează și aplică sau are în vedere, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, politici de prevenire a corupției eficiente și coordonate care favorizează participarea societății și care reflectă principiile de stat de drept, buna gestiune a problemelor politice și bunurile publice, de integritate, transparență și responsabilitate.

Art. 8: (1) Pentru a lupta împotriva corupției, fiecare stat parte încurajează în mod special integritatea, cinstea și răspunderea agenților publici, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic. (2) În particular, fiecare stat parte se străduiește să aplice, în cadrul propriilor sisteme instituționale și juridice, coduri sau norme de conduită pentru exercitarea corectă, onorabilă și corespunzătoare a funcțiilor publice.

Art. 11: (1) Ținând seama de independența magistraților și de rolul lor fundamental în lupta împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, măsuri pentru a consolida integritatea lor și pentru a preveni posibilitățile de a-i corupe, fără a le prejudicia independența. Aceste măsuri pot cuprinde reguli privind comportamentul lor. (2) Măsuri în același sens, ca și cele luate în aplicarea paragrafului 1 al prezentului articol, pot fi instituite și aplicate în cadrul serviciilor de urmărire penală în statele părți în care acestea formează un corp distinct, dar care se bucură de o independență asemănătoare celei a judecătorilor.

Comportamentul integru se traduce, printre altele, prin comportamentul cinstit, necorupt. În general, folosirea termenului „corupție” este în legătură cu cel de „mită” sau „șpagă”. Dar, în realitate, corupția nu se reduce la darea-luarea de mită, care constituie doar o parte a fenomenului corupției.

⁴ *Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției* (numită și *Convenția de la Merida*) a fost adoptată prin rezoluția Adunării Generale nr. 58/4 din 31 octombrie 2003 și a intrat în vigoare în 14 decembrie 2005. Ea a fost semnată de România pe 9 decembrie 2003 și a fost ratificată de Parlamentul României prin Legea nr. 365 din 15.09.2004, publicată în M.Of. nr. 903 din 5 octombrie 2004.

Vom arăta în cele ce urmează ce înțelege populația prin corupție, apoi cum este definită aceasta în dicționare și în reglementările internaționale, după care ne vom opri la definiția pe care o considerăm ca fiind relevantă pentru studiul de față, studiu ce se axează pe corupția judiciară.

2.1. Opinia cetățenilor

Corupția este un fel de „seismograf” care măsoară și evaluează starea de legalitate și de moralitate din societate⁵. Însă o anumită neclaritate cu privire la sensul corupției face ca perceperea acesteia ca un fenomen extins să nu fie întotdeauna reală.

Astfel, un sondaj din 2004 efectuat în rândul populației din România relevă numeroasele sensuri și definiții pe care subiecții le atribuie fenomenului de corupție. 23% identifică corupția cu activitățile ilegale ale indivizilor care încalcă legea; alți 26,3% dau acestei noțiuni o conotație normativă, incluzând darea și luarea de mită, primirea de foloase necuvenite, abuzul de putere; 10% definesc corupția ca o faptă imorală; 4,4 % văd în corupție un mijloc de îmbogățire prin mijloace ilicite. Față de persoanele vizate de corupție, majoritatea consideră că în acest fenomen sunt implicați politicienii, persoanele cu funcții de conducere și control, justiția și poliția⁶.

Un alt sondaj, din 2008, relevă că majoritatea populației (până la 92,3%) consideră că atât oferirea de bani funcționarilor publici sau polițiștilor, cât și primirea acestora de către funcționarii publici sau polițiști constituie fapte de corupție. Solicitarea de sfaturi competente unei cunoștințe funcționar public sau oferirea unui buchet de flori drept mulțumire pentru felul în care a fost tratat un bolnav nu sunt considerate fapte de corupție de către majoritatea respondenților (până la 87,6%)⁷. Oricum, cetățenii tind să absolutizeze componenta bănească a corupției, neglijând serviciile reciproce, care sunt de fapt o sursă indirectă de îmbogățire. Pe de altă parte, nu putem să nu remarcăm că adesea indivizii generalizează și exagerează amploarea fenomenului pe care ei îl consideră corupție, uneori chiar pentru a-și justifica propriul comportament acceptând ca un dat faptul că fără folosirea corupției nu-și vor putea realiza propriile drepturi și interese legitime – de exemplu, există concepția generalizată în societatea românească că nu poți beneficia de servicii medicale fără plicul pregătit pentru medic, că nu poți obține o autorizație fără a plăti șpagă, ca să se ajungă în final la concluzia că nu poți câștiga procesul fără a corupe judecătorul.

⁵ A se vedea Dan Banciu, *Sociologie juridică*, Editura Lumina Lex, București, 2007, p. 244.

⁶ Anchetă de teren efectuată în iulie-august 2004 pe 1189 subiecți din toate județele țării. Detalii în Dan Banciu, op.cit, p.246.

⁷ *Sondaj de opinie privind percepția populației asupra fenomenului corupției*, efectuat în luna decembrie 2007 de Direcția Generală Anticorupție în colaborare cu Totem Communication, disponibil pe www.mai-dga.ro.

2.2. Definiția din dicționare

Cuvântul „corupție” provine din latinescul *corrumpere* care înseamnă *a rupe, a distruge*. Evident, printr-un act de corupție se distruge/încalcă legea, îndatoririle, normele morale.

În general, definițiile disponibile în dicționare nu insistă pe aspectul juridic al corupției. În *DEX*, definiția corupției are o dimensiune socio-morală, căci ea reprezintă „abatere de la moralitate, de la cinste, de la datorie; desfrânare, depravare”⁸. În acest sens este folosit termenul pentru a defini „corupția sexuală” ca infracțiunea prin care se comit acte obscene față de un minor. În schimb, „mita” (din slavonul *mito*) înseamnă bani sau bunuri primite de o persoană sau date unei persoane pentru câștigarea bunăvoinței sale, pentru a determina să îndeplinească mai curând o obligație de serviciu sau să comită o ilegalitate, în favoarea celui care a plătit suma de bani sau a dat bunul respectiv⁹.

Dicționarul *Merriam Webster*, definește corupția drept „încălcare a integrității, virtuții, a unui principiu moral dat; incitare la faptă prejudiciabilă prin utilizarea unor mijloace incorecte sau ilegale (precum mita)”¹⁰. *Le Petit Robert* reduce definiția corupției la mită: „Corupția este utilizarea de mijloace reprobabile (bacșiș, ungere, șpagă) pentru a determina pe cineva să acționeze împotriva îndatoririlor sale, a conștiinței”¹¹. Dicționarul *Black’s Law* oferă o definiție juridică mai largă a corupției și apropiată de sensul pe care îl vom adopta noi pentru aceasta: „fapta comisă cu intenție prin care se acordă orice fel de avantaj în contradicție cu atribuțiile oficiale și cu drepturile altora; utilizarea, de către un angajat sau funcționar, a poziției sau funcției în scopul de a realiza un folos pentru sine sau pentru altă persoană, în detrimentul drepturilor altor persoane”¹².

2.3. Reglementări internaționale

a. Cea mai răspândită definiție a corupției aparține Băncii Mondiale: *corupția este întrebuințarea ilegală a resurselor publice în scopul unui câștig personal*¹³. Într-un mod asemănător definește corupția și

⁸ Academia Română, *Dicționarul Explicativ al Limbii Române*, Ediția a II-a, Editura Univers Enciclopedic, București, 1996.

⁹ Academia Română, *Micul Dicționar Academic*, vol. I, Editura Univers Enciclopedic, București, 2001.

¹⁰ Disponibil online la www.m-w.com.

¹¹ *Le Nouveau Petit Robert*: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française / texte remanié et amplifié sous la direction de Josette Rey-Debove et Alain Rey. – Nouv. éd. / de Paul Robert. – Paris : Dictionnaires Le Robert, 2003. A se vedea și definițiile puse la dispoziție de Centrul Național de Resurse Textuale și Lexicale din Franța la www.cnrtl.fr/lexicographie/corruption.

¹² *Black’s Law Dictionary* / ed. Bryan A. Garner. – 7th ed. – St. Paul: West Group, 1999.

¹³ *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*, The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, sept. 1997, p.19

asociația Transparency International: *corupția este folosirea abuzivă a puterii încredințate, pentru obținerea de beneficii personale*¹⁴. Prin această definiție nu se are în vedere doar puterea publică, corupția putând apărea și în domeniul privat. Nu este vorba doar de beneficiile de natură financiară, ci de avantajele de orice natură, inclusiv cele nemateriale cum ar fi realizarea de ambiții politice sau profesionale, ori avansări sau premieri.

b. ONU, în „Codul de Conduită a Oficialilor ce Aplică Legea” (1979)¹⁵ arată că definiția corupției, dată de legile naționale, trebuie să cuprindă *comiterea sau omisiunea îndeplinirii unui act ce ține de îndatoririle lor sau e în legătură cu acestea, ca răspuns la oferirea de mită, promisiuni, stimulente materiale cerute sau acceptate, ori îndeplinirea necorespunzătoare a acestora* (comentariu, art. 7 pct. b).

În „Programului global împotriva corupției” (1999), ONU declară că *„esența fenomenului corupției constă în abuzul de putere săvârșit în scopul obținerii unui profit personal, direct sau indirect, pentru sine sau pentru altul, în sectorul public sau în sectorul privat”*, preluându-se practic definiția dată de organizațiile sus-citate. Tot astfel, în strategia sa „Fighting Corruption to Improve Governance” (1998), Programul de Dezvoltare al Națiunilor Unite definește corupția drept: *abuzul de putere publică, funcție sau autoritate pentru beneficiu privat – prin mită, șantaj, trafic de influență, speed money*¹⁶ sau delapidare.

Cel mai important instrument universal în domeniul studiat, Convenția ONU împotriva corupției (2003), nu oferă o definiție pentru „corupție”, considerând că acest concept este în continuă evoluție și natura sa comportă multiple abordări. Convenția adoptă o manieră descriptivă, ce acoperă forme variate de corupție care există în prezent, dar oferă cadrul și pentru forme ce pot apărea în viitor. Astfel, Convenția obligă statele membre să prevadă ca infracțiuni: luarea și darea de mită, traficul de influență, abuzul de funcție, îmbogățirea ilicită (inclusiv din sectorul privat), spălarea produsului infracțiunii, tănuirea, obstrucționarea bunei funcționări a justiției. Convenția mai obligă la incriminarea faptelor de corupție comise de persoanele

¹⁴ În materie comercială, TI definește *corupția* în „Principiile de conduită în afaceri pentru împiedicat corupția” (2002), ca *oferirea sau primirea oricărui cadou, împrumut, taxe, recompense or a altui avantaj din partea oricărei persoane sau incitarea la a face ceva neonest, ilegal sau care constituie un abuz de încredere în conduita de afaceri ale unei întreprinderi*. Definiția se referă nu doar la tranzacțiile din sectorul privat, ci și la coruperea agenților publici pentru realizarea acestor tranzacții. A se vedea *Transparency International's Business Principles for Countering Bribery*, disponibil la www.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles.

¹⁵ *Code of Conduct for Law Enforcement Officials*, adoptat prin Rezoluția 36/169 din 17 dec. 1979. Prin „law enforcement officials” se înțelege orice persoană cu atribuții polițienești, în special cea de arestare și deținere. Este disponibil la www2.ohchr.org/english/law/codeofconduct.htm.

¹⁶ Sume de bani date pentru a grăbi anumite proceduri birocratice.

juridice, precum și a faptelor de participație și pregătire ori tentativă a unor asemenea infracțiuni.

c. Pentru Fondul Monetar Internațional *corupția* este *abuzul de putere publică sau încredere pentru beneficiu privat*¹⁷.

d. Grupul de experți pentru corupție al INTERPOL definește corupția ca fiind *„îndeplinirea sau neîndeplinirea unui act de către indivizi sau organizații publice sau private, prin încălcarea legii și încrederii pentru profit sau beneficiu”*¹⁸.

Referindu-se strict la poliție, în *„Standardele globale de combatere a corupției în forțele/serviciile de poliție”* INTERPOL definește corupția drept: solicitarea sau acceptarea de către un ofițer de poliție sau angajat al forțelor de poliție, direct sau indirect, de bani, bunuri sau valori, cadouri, favoruri, promisiuni, recompense sau avantaje pentru el sau altă persoană, grup sau entitate, în schimbul unei acțiuni sau omisiuni deja făcute sau pe cale să fie făcută, ori care va fi făcută în viitor cu privire la sau în legătură cu atribuțiile polițieneste. Constituie corupție și modalitățile de mai sus comise sub forma oferirii sau donației. De asemenea, este corupție orice acțiune sau omisiune a îndeplinirii vreunui act de către persoanele de mai sus care poate expune în mod nedrept o persoană unei acuzații sau condamnări pentru o infracțiune sau care poate duce la necercetarea unei persoane ori achitarea ei în mod nedrept; precum și orice acțiune sau omisiune în scopul de a obține bani, bunuri de valoare, favoruri, promisiuni, recompense, avantaje; diseminarea de informații confidențiale sau restricționate ale poliției, indiferent dacă se pretinde ceva în schimb. Mai este corupție participarea ca autor, coautor, complice, instigator, inițiator, ajutor înainte de comiterea faptelor, ajutor după comitere, conspirator sau orice altă formă de participare la comiterea sau tentativa de comitere a actelor arătate anterior.

e. În Expunerea de motive cuprinsă în Raportul care a stat la baza adoptării de către Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a Rezoluției 1214 (2000) privind Rolul parlamentelor în lupta anticorupție, corupția este definită ca *utilizarea și abuzul de putere publică în interes privat*¹⁹.

Grupul Multidisciplinar privind Corupția înființat în anul 1994 de către Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei a adoptat provizoriu următoarea definiție: *corupția cuprinde comisioanele oculte și orice alte comportamente care implică persoane investite cu funcții publice sau private, care și-au încălcat obligațiile care decurg din calitatea lor de funcționar public, de angajat privat, de agent independent sau din orice*

¹⁷ *The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption – A Guide*, 2005, la www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm.

¹⁸ Grupul de Experți pentru Corupție al INTERPOL, la www.interpol.int/Public/Corruption/IGEC.

¹⁹ Doc. nr. 8652 din 18 feb.2000 întocmit de Comitetul asupra problemelor economice și de dezvoltare, pct. II.I.4, la <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc00/FDOC8652.HTM>.

altă relație de acest gen, în vederea obținerii de avantaje ilicite de orice natură, pentru ele însele sau pentru alții" (pct.27 din Raportul explicativ al Convenției civile privind corupția²⁰). Ulterior, în „Convenția civilă privind corupția” se va arăta că *prin corupție se înțelege faptul de a solicita, de a oferi, de a da sau de a accepta, direct ori indirect, un comision ilicit sau un alt avantaj necuvenit ori promisiunea unui astfel de avantaj necuvenit care afectează exercițiul normal al unei funcțiuni sau comportamentul cerut beneficiarului comisionului ilicit sau avantajului necuvenit ori promisiunii unui astfel de avantaj necuvenit* (art.2). Iar în „Convenția penală privind corupția” se arată modalitățile de săvârșire: corupția activă a agenților publici²¹, corupția pasivă a agenților publici (inclusiv necesitatea incriminării acestor fapte dacă ele se referă la o persoană care exercită funcții judiciare în cadrul unei curți internaționale a cărei competență este acceptată de către parte sau la un funcționar de la grefa unei asemenea curți), traficul de influență.

f. Uniunea Europeană, în Comunicarea finală (2003) 317 a Comisiei către Consiliul European, Parlamentul European și Comitetul Economic și Social cu privire la strategia comprehensivă a UE împotriva corupției, adoptă definiția corupției folosită de Programul Global al Națiunilor Unite împotriva corupției: *„abuzul de putere pentru câștig privat”*. Convenția privind Lupta împotriva corupției implicând oficiali ai Comunităților Europene sau oficiali ai statelor membre ale UE (1997)²² definește corupția pasivă și corupția activă a oficialilor²³.

2.4. Reglementări interne

a. Strategia Națională Anticorupție pentru anii 2005-2007²⁴ definește actele de corupție ca fiind *acele demersuri care lezează distribuția universală și echitabilă de bunuri cu scopul de a aduce profit unor persoane sau grupuri*. Strategia națională privind prevenirea și combaterea corupției în sectoarele vulnerabile și administrația publică locală

²⁰ Raportul este disponibil la <http://conventions.coe.int/treaty/EN/Reports/Html/174.htm>.

²¹ Expresia *agent public* este interpretată prin referire la definiția noțiunilor de funcționar, funcționar public, ministru, primar sau judecător în dreptul național al statului în care persoana în cauză exercită această funcție, precum și la modul în care aceasta este aplicată în dreptul său penal. Convenția face referire și la corupția agenților publici străini.

²² *Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union*, adoptată de Consiliul Uniunii Europene, a fost publicată în Official Journal C 195 din 25.06.1997, la <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33027.htm>

²³ În înțelesul Convenției UE, *„national official”* este o sintagmă prin care se înțelege referirea la definițiile date *agentului public, funcționarului public, ofițerului public* în dreptul național al statelor membre potrivit cărora persoana în cauză își îndeplinește funcția în scopul aplicării dreptului penal al statelor membre.

²⁴ Numită și „SNA II”, aprobată prin H.G. nr. 231 din 2005, publicată în M.Of. nr. 272 din 1.04.2005.

pentru 2008-2010²⁵ se limitează doar la a reaminti definiția dată de Transparency International și pe cea din Strategia Națională Anticorupție anterioară.

În legile care reglementează statutul profesiilor juridice am găsit o mențiune în acest sens doar în Legea nr. 360/2002 privind statutul polițistului, care în art. 2 statuează: „*Autoritatea funcției nu poate fi exercitată în interes personal*”.

b. În Codul Penal nu există o definiție a corupției, ci sunt incriminate unele infracțiuni din această sferă în cadrul capitolului referitor la infracțiunile de serviciu sau în legătură cu serviciul: conflictul de interese, luarea de mită, darea de mită, primirea de foloase necuvenite și traficul de influență (art. 253¹-257). După noi, pentru a se respecta standardele internaționale, în acest capitol ar mai trebui incluse și alte infracțiuni, precum represiunea nedreaptă, arestarea nelegală și cercețarea abuzivă, încercarea de a determina mărturia mincinoasă, favorizarea infractorului.

c. O definiție cu aplicabilitate imediată este cea din Legea nr. 78/2000 privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție²⁶: *utilizarea funcției, atribuțiilor ori însărcinărilor primite pentru dobândirea de bani, bunuri sau alte foloase necuvenite, pentru sine sau pentru altul.* Această lege operează cu patru categorii de infracțiuni ce sunt incidente în cazul celor care activează în sectorul juridic: infracțiuni de corupție (în afara infracțiunilor de la art. 254-257 din Codul Penal, intră în această categorie cumpărarea de influență și mituirea unui funcționar străin sau al unei organizații publice internaționale), infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție, infracțiuni în legătură directă cu infracțiunile de corupție, infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene.

Referitor la *corupția judiciară*, legea prevede că dispozițiile sale se aplică, printre alte categorii: persoanelor care exercită o funcție publică, indiferent de modul în care au fost investite, în cadrul autorităților publice sau instituțiilor publice (art.1 lit. a); celor care exercită atribuțiile de control (art.1 lit. c); dacă persoana are atribuții de constatare sau de sancționare a contravențiilor ori de constatare, urmărire sau judecare a infracțiunilor, faptele la care se referă art. 254-257 Cod Penal sunt sancționate mai grav (art.7); faptele sunt sancționate și dacă sunt comise de persoane care exercită funcții judiciare în cadrul instanțelor internaționale a căror competență este acceptată de România, precum și funcționarilor de la grefele acestor instanțe (art.8¹).

²⁵ Publicată în M.Of. nr. 514 din data de 08.07.2008.

²⁶ Legea a fost publicată în M.Of. nr. 219 din 18.05.2000 și a fost modificată ulterior. Reglementarea anterioară era cuprinsă în Legea nr. 83/1992 privind procedura urgentă de urmărire și judecare pentru unele infracțiuni de corupție.

2.5. Ce anume nu este corupție?²⁷

a. Bacșișul. În cazul anumitor profesii liberale, în particular cele prin care se prestează servicii direct clienților (taximetriști, ospătari, frizeri etc.) s-a încetățenit o cutumă: clienții plătesc un surplus pentru serviciile prestate, în semn de mulțumire față de calitatea serviciului. Deși practicienii în cauză pot abuza de această cutumă favorabilă, ea nu constituie corupție.

b. Abuzul administrativ. Situația în care un funcționar public, oficial sau demnitar abuzează de funcția deținută împotriva intereselor unei persoane fără ca fapta sa să aibă drept mobil obținerea de beneficii personale nu constituie corupție, ci abuz contra intereselor persoanei. Numai abuzurile având ca mobil satisfacerea unor interese personale constituie fapte de corupție. Sancțiunea legală pentru o faptă de corupție este penală (închisoarea) și atrage pierderea unor drepturi civile, iar pentru abuz administrativ sancțiunea legală este administrativă (avertisment, diminuarea salariului, suspendarea din funcție etc.).

c. Neglijența. Situația în care un funcționar public, oficial sau demnitar neglijează sarcinile de serviciu, prejudiciind o persoană, fără ca fapta acestuia să aibă drept mobil obținerea de beneficii personale nu constituie corupție, ci neglijență sau incapacitate administrativă. Numai acele acte de neglijență care au ca mobil satisfacerea unor interese private constituie fapte de corupție. Și în cazul neglijenței, sancțiunea legală este administrativă.

d. Eroarea în actul de justiție. Dacă un act de natură jurisdicțională al unui procuror sau judecător este greșit sau ilegal, eroarea judiciară poate fi îndreptată prin intermediul căilor de atac. Eroare nu poate fi considerată un act de corupție decât dacă soluția eronată a fost motivată de obținerea de beneficii personale de către magistratul în cauză. Exercițarea funcției cu rea-credință, dacă fapta nu constituie infracțiune, constituie în cazul magistraților abatere disciplinară (art.99 lit. h din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor).

e. Incompetența. Situația în care funcționari publici, oficiali sau demnitari ocupă poziții pentru care sunt subcalificați și nu își pot aduce la îndeplinire obligațiile – adică sarcinile conform cerințelor de competență și profesionalism – reprezintă rezultatul incompetenței și nu rezultatul unei fapte de corupție. Eșecul de a îndeplini sarcinile din cauza incompetenței nu constituie faptă de corupție (ca rezultat al unui interes ascuns) sau abuz (ca rezultat al relei voințe). Sancțiunea legală pentru o faptă de corupție este penală, iar pentru incompetență este administrativă.

f. Conflictul de interese. Nu orice conflict de interese este urmarea unor acte de corupție: în timp ce corupția presupune o acțiune, conflictul de interese este o situație în care se pune problema doar

²⁷ Extras din materialele campaniei naționale „Nu da șpagă” (2004). A se vedea www.nudaspage.ro.

potențială a comiterii unei fapte ilegale. Legătura dintre cele două instituții va fi analizată, pe larg, în partea a IV-a a prezentei lucrări.

3. Sistemul juridic și corupția

În contextul studiului de față, problema corupției este tratată interdisciplinar și nu doar penal. Așa cum am văzut mai sus, **corupția este abuzul de putere pentru obținerea unor beneficii private**. Preferăm această definiție, care este suficient de largă și poate fi adaptată ușor la situațiile de comportament incorect al celor implicați în actul de justiție sau în deciziile auxiliare acestuia. Astfel, această definiție include avantaje materiale sau de orice altă natură obținute prin corupție. De asemenea, definiția privește atât agenții publici (precum magistrații), cât și cei privați (precum avocații sau notarii), căci ceea ce este afectat prin corupție este interesul public al îndeplinirii în mod profesionist a actelor, măsurilor și deciziilor din câmpul juridic.

Adaptând această definiție la sistemul juridic, putem spune că prin **corupția judiciară desemnăm orice act de influențare negativă a persoanelor care își desfășoară activitatea în sistemul juridic, prin care este afectată imparțialitatea procedurilor judiciare în scopul de a obține un beneficiu nelegitim de către ele sau pentru părți**.

Este de subliniat că există două tipuri de asemenea influențe negative asupra justiției:

Primul tip privește influențele nepotrivite prin care se afectează independența justiției ca sistem și/sau independența judecătorilor ca indivizi – ne referim la *factorii de presiune* asupra justiției. Includem aici, de exemplu, implicarea politicianului în modalitatea de recrutare și numire a judecătorilor, afectarea negativă a salariului acestora, influențarea modului de repartizare a dosarelor ori de desemnare a judecătorilor în complete. Combaterea lor se realizează prin garanții menite să protejeze independența funcțională a sistemului și independența individuală a judecătorilor (cum ar fi inamovibilitatea, existența unui consiliu judiciar etc.), garanții a căror analiză nu intră în scopul prezentei lucrări.

Al doilea tip de influențe nepotrivite asupra corectitudinii procedurilor judiciare se referă la încălcarea conduitei etice de către agenții din sectorul juridic ori a cumpărării bunăvoinței lor – vorbim aici de *lipsa de integritate*. Acest aspect va fi analizat în secțiunile următoare, în care vom analiza manifestările unde se poate produce corupția judiciară, modul de manifestare a acesteia, cauzele ei, dar și metodele prin care ea poate fi prevenită și combătută.

PARTEA A II-A

VULNERABILITĂȚILE SISTEMULUI JURIDIC

În unele comunicate oficiale ale CSM, în declarații ale președintelui țării și ale ministrului justiției se vorbește despre *corupția judiciară* ca despre un fenomen.

„CSM înțelege să-și întărească și pentru viitor rolul de consiliu disciplinar, fiind conștient de responsabilitățile care îi revin. CSM reafirmă voința de a sancționa manifestările neconforme profesiei de magistrat și să ia măsuri potrivit competențelor sale, *pentru eradicarea fenomenului corupției din cadrul sistemului judiciar românesc.*”²⁸

„Am auzit de *judecători corupți*, am auzit de *procurori corupți*, i-am văzut cu ochii mei. I-am văzut și în fața instanțelor, i-am văzut și în anchete – acolo nu i-am văzut, dar i-am văzut public. Și aceste realități mi-au întărit convingerea că un judecător este atât de independent și atât de liber cât vrea el.”²⁹

„Justiția în România va începe să funcționeze normal în clipa în care activitatea Parchetelor se va reflecta și în hotărârile instanței (...) E vorba aici atât de calitatea dosarelor instrumentate, dar și cât de liber este judecătorul în decizia pe care o ia. Din păcate însă, *în justiție încă avem un nivel ridicat de corupție.*”³⁰ „Îmi mențin afirmația că nu funcționează justiția și că *există un nivel ridicat de corupție*. Nu vreau să jignesc pe nimeni. Sunt convins că sunt foarte mulți judecători cinstiți care aplică legea, dar încercarea de a spune *că în țară e corupție și în justiție nu*, e o eroare.”³¹

„Trebuie să facem o declarație de război pentru toate *rețelele profesionale care parazitează sistemul judiciar*. Și aici mă refer la avocați, notari, magistrați, chiar și informaticieni din instanțe.”³²

Aceste declarații nu au la bază decât experiența secvențială cu corupția din justiție sau doar simpla percepție a autorilor acestor afirmații. Pentru a face însă o analiză corectă cu privire la întinderea corupției și la sectoarele vulnerabile din sistemul juridic, trebuie comparate și coroborate concluziile studiilor și rezultatele sondajelor despre corupție bazate pe percepția, dar și pe experiența atât a populației, cât și a însuși personalului din justiție. De asemenea, trebuie analizate datele oficiale privind dosarele penale și disciplinare instrumentate cu privire la

²⁸ Comunicatul CSM din 9 decembrie 2008, pe www.csm1909.ro.

²⁹ Discursul Președintelui României, Traian Băsescu, la întâlnirea cu tinerii magistrați absolvenți ai Institutului Național al Magistraturii de la Palatul Cotroceni, 29 ianuarie 2009, pe www.presidency.ro.

³⁰ Declarația Președintelui României, din 20 februarie 2006, la prezentarea bilanțului de activitate al procurorilor, preluat de agenția de presă HotNews, pe www.hotnews.ro.

³¹ Comunicat de presă al Administrației prezidențiale din 9 martie 2006 cu privire la afirmațiile Președintelui de la ședința Plenului CSM, www.presidency.ro.

³² Declarația ministrului justiției, Cătălin Predoiu, la ședința Plenului CSM din 8 ianuarie 2009, pe www.realitatea.net.

personalul ce activează în sistem. Este chiar ceea ce vom face în cele ce urmează, obținând în final o evaluare completă a corupției judiciare.

1. Încrederea populației în justiție

Încrederea românilor în instituțiile statului este una scăzută, iar corupția este privită ca un fenomen extins. Referitor la justiție, arătăm că integritatea justiției întreține credibilitatea acesteia. La rândul său, credibilitatea pe care o dă sistemul alimentează încrederea pe care o are populația în justiție. Și astfel, prin acceptul din partea populației, justiția devine și legitimă.

Statistic, în ultimul deceniu, încrederea populației în justiția din România se situează între 20% și 28%. Am cuprins în tabelul următor rezultatele celor mai recente statistici cu privire la instituțiile statului și la personalul din sistemul juridic:

STUDII	BOP 2007³³	Gallup 2008³⁴	Eurobarometru 2007³⁵	Eurobarometru 2008³⁶
CATEGORII				
Biserica	-	84	77	-
Armata	-	65	68	-
Mass-media	-	56	61 (TV-radio) 53 (scrisă)	-
Poliție	-	38	36	-
Justiția	20	20	26	25
Partide politice	22	-	11	14
Parlament	17	-	17	19
Notari	-	42	-	-
Polițiști	-	29	-	-
Avocați	-	28	-	-
Judecători	-	28	-	-
Procurori	-	26	-	-
Funcționari din justiție	-	25	-	-
Executori judecătorești	-	23	-	-

Tabel nr.1: Încrederea românilor în instituțiile statului (numerele reprezintă procente)

³³ Barometrul de Opinie Publică 1998-2007 a fost realizat de Fundația Soros. Cercetarea sociologică a avut rolul de a studia percepția românilor față de liderii politici care îi reprezintă sau de domenii precum justiția. Studiul a fost publicat la 6 dec. 2007 pe www.soros.ro.

³⁴ Sondaj de opinie finanțat de Programul Băncii Mondiale privind reforma justiției, comandat de CSM și realizat de compania Gallup România, postat online la 25 ian. 2008 pe site-ul agenției de presă HotNews la adresa <http://tinyurl.com/csmgallup>.

³⁵ Comisia Europeană, Eurobarometru – Opinia publică în Uniunea Europeană toamna 2007, lansat în 30 ian. 2008, disponibil la http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_ro_nat.pdf.

³⁶ Comisia Europeană, Eurobarometru – Opinia publică în Uniunea Europeană toamna 2008, lansat în 20 ian. 2009, disponibil la http://ec.europa.eu/romania/documents/information/eb70_raport_national.pdf.

Această încredere în instituțiile statului se construiește în primul rând pe baza *percepției* asupra corectitudinii serviciilor și a integrității personalului, percepție pe care populația și-o formează în funcție de propria experiență cu fenomenul corupției sau de relațiile din surse externe despre corupție. Vom prezenta în cele ce urmează sondajele relevante cu privire la corupția din sistemul juridic, evidențiind acolo unde este posibil experiența, percepția și reacția cetățenilor în legătură cu acest subiect.

2. Corupția din justiție în sondajele de opinie

Este adevărat că, de multe ori, percepția se fundamentează chiar pe experiența de corupție a cetățeanului ajuns în relație cu agentul public. Dar noi credem că o viziune cât mai apropiată de realitate o pot oferi numai instrumentele de măsurare consacrate, cu condiția unor interpretări profesioniste a constatărilor de teren.

În tabelul ce urmează am selectat rezultatele din cele mai relevante studii realizate în ultimii ani, majoritatea conținând date privind percepția asupra corupției judiciare:

Corupția în rândul:	BM 2001 ³⁷	TI 2007 ³⁸	TI 2008 ³⁹	Gallup 2008 ⁴⁰			AID 2008 ⁴¹	DGA 2008 ⁴²
				Gre-fieri ches-tio-nați	Avoca-ți ches-tio-nați	Popu-lație ches-tio-nată		
Judecătorilor								
- percepție	50	-	-	7	47	63	-	-
- experiență				-	-	-	40	-
• mită dată	22	10	8	-	-	-	13	11,4
• mită cerută	16	11	-	-	-	-	-	-
Procurorilor (percepție)	-	-	-	8	60	60	40	
Polițiștilor								
- percepție	40	-	-	20	78	60	-	10
- experiență	-	-	-	-	-	-	-	-
• mită dată	-	9	13	-	-	-	-	-
• mită cerută	-	10	-	-	-	-	-	-
Avocaților	-	-	-	19	30	60	-	-
Notarilor	-	-	-	13	28	35	-	-
Funcționarilor din justiție	-	-	-	3	51	46	-	-

³⁷ *Diagnostic Surveys of Corruption in Romania*, analiză efectuată de Banca Mondială la cererea Guvernului Român, în 2001, la www1.worldbank.org/publicsector/anti-corrupt/RomEnglish.pdf.

³⁸ *Sondajele de opinie comandate de TI-Ro în 2007* pentru întocmirea Raportului Național asupra Corupției și pentru orientarea campaniei „Fără șpagă. Fără îmbogățiți din banii tăi”. A se vedea www.faraspaga.ro.

³⁹ TI-Ro, *Barometrul Global al Corupției pe anul 2008*, la www.transparency.org.ro.

⁴⁰ *Sondajul Gallup* din ianuarie 2008 efectuat la solicitarea CSM.

⁴¹ Sondaj de opinie efectuat prin INSOMAR de *Asociația pentru Implementarea Democrației* în nov. 2008.

⁴² Sondaj de opinie privind percepția populației asupra fenomenului corupției, realizat de *Direcția Generală Anticorupție* în colaborare cu Totem Communication, în luna decembrie 2007, la www.mai-dga.ro.

Executorilor judecătorești	-	-	-	15	35	43	-	-
Corupție judiciară nesemnaltă	30-40	80	77	-	-	-	89	-
Sunt probleme majore:								
corupția	-	-	-	12	34	39	-	44
lungime procese	-	-	-	-	-	10	-	-
incompetența	-	-	-	-	19	5	-	-
supraincărcarea	-	-	-	-	12	-	-	-

Tabel nr. 2: Corupția din sistemul juridic (numerele reprezintă procente)

Sintetizând concluziile studiilor menționate, s-au făcut următoarele constatări: există o diferență majoră între percepția despre întinderea corupției din sistemul juridic și experiența în legătură cu aceasta. Uneori s-a oferit prin intermediul avocaților bani pentru magistrați, nefiind sigur că aceștia au ajuns la ei. Scopul mitei a fost, cel mai adesea, grăbirea procedurilor și alocarea dosarelor unor anumiți magistrați. Cei mai mulți dintre cei care au avut cunoștință de fapte de corupție ale persoanelor din sistemul juridic nu le-au denunțat, din cauza procesului prea complicat sau pentru că erau convingși că nu se va întâmpla nimic, fiind evidentă neîncrederea în organele de urmărire penală. În afara corupției, nemulțumirea cetățenilor s-a manifestat față de modul și timpul de soluționare a dosarelor, incompatibilități ale magistraților, abuzuri procesuale. Tipologia sesizărilor ne-a format convingerea că publicul larg deseori confundă greșelile procedurale și neglijența cu actele de corupție.

Magistrații înșiși sunt conștienți că există corupție în sistem, dar recunosc totodată faptul că au fost ineficienți în înlăturarea ei. Un sfert dintre procurori și unul din cinci judecători apreciază că sistemul de repartizare aleatorie a dosarelor este aplicat necorespunzător, iar jumătate dintre magistrații intervievați consideră că sistemul de repartizare aleatorie a cauzelor poate fi influențat sau viciat⁴³. Magistrații înșiși nu au încredere în sistemul judiciar. Astfel, mai puțin de 40% dintre cei chestionați apreciază că indicele de casare sau desființare a cauzelor ar fi un indicator relevant sau foarte relevant pentru evaluarea obiectivă a sistemului judiciar din România. Cauza considerării ca irelevant a indicelui de casare sau desființare trebuie căutată în lipsa de încredere în soluțiile instanțelor de control judiciar. Această lipsă de încredere are la rândul ei mai multe cauze, între care practica judiciară neunitară joacă un rol important, însă nu exclusiv. Dincolo însă de posibilele cauze și explicații, lipsa de încredere manifestată chiar în interiorul sistemului este prin ea însăși un indicator relevant în privința calității actului de justiție și încrederii pe care sistemul o poate aștepta din partea justițiabililor⁴⁴.

⁴³ De altfel, ministrul justiției Cătălin Predoiu declara la ședința Plenului CSM din 8 ian. 2009: "Există cazuri când sistemul ECRIS (n.r. sistemul informatic integrat al parchetelor și instanțelor) a fost manipulat cu ajutorul informaticienilor pentru a se eluda repartizarea aleatorie a dosarelor" (www.realitatea.net, 8 ian. 2009).

⁴⁴ Conf. dr. Florin Streteanu, citat în *Barometrul sistemului judiciar*, realizat de Institutul pentru Politici Publice și Institutul National al Magistraturii în 2008, disponibil pe site-ul www.ipp.ro, p. 60.

Pentru îmbunătățirea stării justiției române, atât magistrații, cât și grefierii, avocații și populația consideră ca fiind priorități: reducerea corupției din sistemul juridic, simplificarea procedurilor judiciare și rezolvarea problemei duratei prea mari a proceselor.

3. Persoane investigate și sancțiuni aplicate pentru corupție judiciară

Datele publice existente oferă posibilitatea de a ști categoriile de persoane care au fost cercetate pentru fapte de corupție. Această imagine este întregită de numărul de infracțiuni și sancțiuni disciplinare aplicate agenților publici incorecți. Menționăm însă ca nu există vreo cifră etalon care să indice un nivel satisfăcător al numărului investigațiilor sau condamnărilor necesare pentru a măsura eficiența luptei anticorupție.

3.1. Un prim punct de referință pentru analiza ariei de răspândire a corupției judiciare îl constituie dosarele penale instrumentate. Astfel, potrivit comunicatelor de presă ale Direcției Naționale Anticorupție cu privire la trimerile în judecată și potrivit rapoartelor de activitate din anii 2004-2008 referitoare la condamnările definitive⁴⁵, constatăm că s-au efectuat anchete penale pentru următoarele categorii de personal din sistemul juridic și de infracțiuni reținute în sarcina lor:

- *polițiști* din poliția rutieră și poliția judiciară pentru infracțiuni precum luare de mită, fals intelectual, trafic de influență, favorizarea infractorului, fals material în înscrisuri oficiale. Se constată cu ușurință că mita este cu atât mai ridicată cu cât este mai gravă natura infracțiunii pentru care este cercetat cel care dă mita;
- *judecători, judecător sindic, magistrat asistent* pentru luare de mită, trafic de influență, fals în înscrisuri, fals în declarații;
- *procurori* pentru dare de mită, luare de mită, trafic de influență, fals intelectual, uz de fals, favorizarea infractorului;
- *avocați* pentru trafic de influență, favorizarea infractorului;
- *notari* pentru trafic de influență;
- *lichidatori judiciari* pentru luare de mită, trafic de influență;
- *medic legist* pentru luare de mită;
- *specialist criminalist* pentru primire de foloase necuvenite.

Pentru a vedea de la ce nivel începe corupția din sistemul juridic și la ce adâncime pătrunde, poate nu este tocmai lipsit de relevanță să amintim că s-au întocmit dosare penale inclusiv pentru cazuri de luare de mită și trafic de influență cu privire la *cadre didactice* în vederea facilitării obținerii diplomei de licență la facultatea de drept, cu privire la unii *polițiști cu funcție de conducere* pentru modul de recrutare a personalului, a unor *ofițeri SRI cu funcții de conducere* pentru modul de promovare a personalului.

3.2. Menționăm că în ultimii cinci ani au fost trimiși în judecată pentru săvârșirea unor infracțiuni de corupție 26 de magistrați: 3 judecători în anul 2005, 4 judecători și un procuror în anul 2006, 8 procurori

⁴⁵ Și comunicatele de presă, și rapoartele de activitate ale DNA sunt disponibile la www.pna.ro.

și un judecător în anul 2007, 7 procurori și 2 judecători în anul 2008 și nicio persoană în 2009. Magistratii trimiși în judecată sunt de la toate nivelurile de instanțe și parchete. Infracțiunile reținute sunt luare de mită, trafic de influență, primire de foloase necuvenite, comise în legătură cu dosarele aflate spre soluționare la ei sau la colegii lor. Sumele care au constituit obiectul infracțiunii sunt cuprinse între 20 euro și 10.000 euro. În unele cazuri, activitatea infracțională se întinde pe 2-3 ani și privește mai multe dosare instrumentate de magistratul în cauză.

În dosarele soluționate definitiv în ultimii ani, amintim selectiv doar condamnarea pentru fapte de corupție în anul 2005 a doi procurori și un magistrat asistent; în anul 2007 a trei judecători; în anul 2008 a unui judecător, doi procurori și un grefier; în anul 2009 a unui procuror⁴⁶. Cu excepția CSM care a furnizat aceste date numai pentru ultimii trei ani, nici Ministerul Justiției, nici Ministerul Public nu dețin statistici cu privire la categoriile de persoane din sistemul juridic condamnate pentru corupție, fiind evident că nu au avut vreo intenție de preocupare pentru o strategie anticorupție în acest sistem.

În cauzele de competența DNA, în ultimii 5 ani au fost trimiși în judecată pentru comiterea unor acte de corupție 155 de cadre ale poliției, din care 90 de ofițeri și restul agenți.

3.3. De asemenea, prezintă relevanță și măsurile interne adoptate de organismele disciplinare sau unitățile anticorupție interne.

3.3.1. Astfel, în perioada ianuarie 2005 – iunie 2009, au fost sancționați disciplinar de către Secțiile CSM un număr de 36 judecători, 17 procurori și un magistrat asistent. Dintre aceștia, 15 judecători, 5 procurori și un magistrat asistent au fost sancționați pentru săvârșirea abaterii disciplinare a exercitării funcției cu rea-credință sau gravă neglijență prevăzută de art. 99 lit. h din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor.

Tot astfel, în perioada ianuarie 2005 – ianuarie 2009, CSM a încuviințat arestarea preventivă față de 2 judecători și 7 procurori. În aceeași perioadă, CSM a dispus suspendarea din funcție a unui număr de 9 judecători și 16 procurori, în urma punerii în mișcare a acțiunii penale. Un judecător și 4 procurori au fost excluși din profesie, ca urmare a condamnării definitive pentru săvârșirea unor infracțiuni⁴⁷.

3.3.2. Direcția Generală Anticorupție (DGA) din cadrul Ministerului Administrației și Internelor a devenit operațională la finele anului 2005. În anul 2006, DGA a făcut cercetări privind comiterea unor fapte de corupție asupra a 1281 angajați ai M.A.I, din care 219 au fost învinuiți sau inculpați pe parcursul cercetărilor. De asemenea, s-au mai efectuat cercetări și asupra a 678 de persoane din afara M.A.I, fiind învinuite sau inculcate un număr de 281 dintre acestea.

⁴⁶ Datele au fost obținute în urma unei cereri de informații publice adresate CSM. Ca și comparație, arătăm că în Japonia, în ultimii 60 ani, doar trei judecători au fost demiși pentru fapte de corupție. Practic, judecătorii japonezi constituie cel mai profesionist, independent și integru corp judiciar din lume. Și, aceasta în condițiile în care ei sunt considerați funcționari publici și nu au obligația de declarare a bunurilor. Cu toate acestea, nu întrețin legături cu publicul, se bucură de o salarizare înaltă și de securitate adecvată.

⁴⁷ Date furnizate prin adresa nr. 3114/1154/BIPRM din 11.02.2009 expediată de CSM.

În 2007, pentru fapte de corupție au fost învinuite 169 cadre ale ministerului (55% din cadrul Poliției Române), din care 76 pentru luare de mită și 20 pentru primire de foloase necuvenite. De asemenea, pentru fapte de corupție au fost inculpate 70 de cadre ale ministerului (din care 58% din cadrul Poliției Române). Este de remarcat că s-au consemnat 84 de situații în care funcționarii ministerului au sesizat lucrătorii DGA atunci când li s-au oferit diverse sume în schimbul unor servicii, persoanele respective fiind cercetate pentru săvârșirea infracțiunii de dare de mită. De asemenea, au fost înregistrate alte 82 de cazuri când chiar lucrătorii ministerului au denunțat situații în care colegii lor au fost implicați în comiterea unor fapte de corupție, situație care nu se mai întâlnește și la celelalte categorii de personal din sistemul juridic.

În 2008, pentru fapte de corupție au fost învinuite 285 cadre ale MAI (din care 143 din Poliția Română); au fost inculpate pentru infracțiuni de corupție 96 cadre ale ministerului (din care 56 din Poliția Română). S-au consemnat 62 de situații în care angajații ministerului au sesizat lucrătorii D.G.A. atunci când li s-au oferit diverse sume în schimbul unor servicii, persoanele respective fiind cercetate pentru săvârșirea infracțiunii de dare de mită; și alte 104 cazuri când lucrătorii ministerului au denunțat situații în care colegii lor au fost implicați în comiterea unor fapte de corupție⁴⁸.

Numărul hotărârilor de condamnare pentru corupție ale angajaților MAI este de 17 (definitive) pentru anul 2006, 88 (din care 70 definitive) pentru anul 2007 și 75 (din care 47 definitive) pentru anul 2008⁴⁹.

3.4. Luând în considerare sistemul judiciar în sens larg, adică având în vedere instanțele de judecată, procurorii, poliția judiciară și celelalte organe care participă la îndeplinirea actului de justiție, la menținerea ordinii publice și la contracararea unor comportamente antisociale, se poate afirma că actele de corupție sunt prezente la nivelul fiecărui organ implicat în activitatea de aplicare a legilor în vigoare⁵⁰.

Dar, având în vedere diferența dintre percepția de corupție (de multe ori existând confuzii între corupție, pe de o parte și incompetență sau birocrație excesivă, pe de altă parte) și experiența corupției, respectiv dintre acestea și cazurile investigate, putem afirma fără dubii că în România nu se poate vorbi de corupție ca o practică sistematică în justiție.

Oricum, indiferent cât de extinsă ar fi corupția în sistemul juridic, ea este inacceptabilă. Făcând parte din sistemul conceput tocmai pentru a combate corupția din societate, magistrații, polițiștii și toți ceilalți trebuie să dea dovadă de o integritate neștirbită. De aceea, și un

⁴⁸ Extras din Raportul privind activitățile desfășurate și rezultatele obținute de DGA în 2008, la www.mai-dga.ro.

⁴⁹ Date furnizate prin adresa nr. 1212606/BIRP din 04.02.2009 expediată de DGA din cadrul MAI.

⁵⁰ Vasile Dobrinou, Mihai-Adrian Hotca, Norel Neagu, Marius Murea, Costel Cășuneanu, *Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție*, Editura Wolters Kluwer, București, 2008, p. 32.

singur caz de corupție dacă există într-o instituție judiciară, aceasta constituie un lucru grav. În plus, dacă avem în vedere că întotdeauna numărul infracțiunilor raportate diferă de cel al infracțiunilor comise⁵¹ și dacă ținem cont de statisticile cu privire la cei care afirmă că li s-a cerut și au oferit mită la contactul cu justiția (11%, respectiv 10% în anul 2007) și cu poliția (9%, respectiv 11% în anul 2007) comparativ cu numărul de dosare întocmite în ultimii ani, realizăm că numărul infracțiunilor comise în realitate ar putea fi mai mare.

Această concluzie trebuie să stârmească, fără îndoială, îngrijorarea autorităților responsabile și a asociațiilor profesionale. Dincolo de acceptarea sau neacceptarea corupției ca fiind o problemă a sistemului juridic, activitatea de prevenire trebuie să joace un rol esențial în activitatea oricărei instituții sau organizații. Ca urmare, trebuie identificate care structuri din sistem sunt vulnerabile, unde anume se poate influența funcționarea legală a sistemului și ce fel de decizii pot fi influențate.

4. Vulnerabilități în sistemul juridic

Impresia publicului larg este că sintagma „corupția din justiție” s-ar referi doar la mita pe care ar lua-o judecătorii și, eventual, procurorii. Față de scopul cercetării noastre – și anume identificarea sectoarelor vulnerabile care afectează organizarea și funcționarea acestui sistem conceput tocmai pentru ocrotirea drepturilor cetățenilor, respectiv formularea propunerilor pentru o politică anticorupție judiciară adecvată – se impune o analiză completă a corupției din acest sistem. De aceea, pe de o parte, nu se pot ocoli și celelalte categorii de personal ce își desfășoară activitatea în sistem, pe de altă parte trebuie amintit și de actele de mituire pe care le provoacă cetățenii (căci simpla oferire de bani este deja un act de corupție, indiferent că agentul public acceptă sau nu oferta). În fine, analiza nu se poate limita doar la influențarea deciziilor prin care se soluționează cauzele, ci trebuie analizată corupția și la nivelul deciziilor care se iau în sistem și care nu au o legătură directă cu soluționarea unei cauze judiciare.

De aceea, analiza corupției din justiție va viza, de fapt, sistemul juridic și justițiabilii care apelează la el. Or, sintagma *sistem juridic* se referă nu doar la magistrați⁵², ci la toate instituțiile și toți profesioniștii

⁵¹ Această apreciere ține de domeniul criminologiei, care operează cu termeni specifici, cum sunt: *criminalitatea reală* – totalitatea faptelor penale săvârșite pe un anumit teritoriu, într-o perioadă determinată; *criminalitatea aparentă* – totalitatea faptelor penale sesizate justiției și cercetării criminologice; *criminalitatea legală* – totalitatea faptelor penale pentru care s-au pronunțat hotărâri definitive de condamnare; *cifra neagră a criminalității* – faptele infracționale comise și rămase necunoscute din diferite motive, și care reprezintă diferența dintre criminalitatea reală și criminalitatea aparentă.

⁵² Judecătorii și procurorii fac parte din „*corpul judiciar*”, iar alături de grefieri alcătuiesc „*sistemul judiciar*” sau, în sens larg, „*sistemul de justiție*”. Statutul magistraților este reglementat în Legea nr. 303/2004, iar organizarea judiciară în Legea nr. 304/2004.

implicați în soluționarea unui litigiu, a unui diferend: organele de constatare a infracțiunii/contravenției (de la poliția rutieră până la Garda Financiară), poliția judiciară, procurorii și judecătorii, personalul auxiliar de specialitate al instanțelor și parchetelor (grefieri de ședință, grefieri-arhivari, grefieri-registratori etc.), avocații, mediatorii, experții, practicienii în insolvență, executorii judecătorești, consilierii de probațiune, notarii publici, inspectorii Agenției Naționale de Integritate.



Figura 1: Structura sistemului de justiție (conform TI-Ro)

4.1. Tipurile de decizii din sistemul juridic

Robert Klitgaard, expert recunoscut în domeniul corupției, a alcătuit următoarea ecuație care evidențiază cauzele corupției: C (Corupția) = M (Monopol) + Pd (Putere discreționară) – R (Responsabilitate)⁵³. Aceasta semnifică că acolo unde un agent public sau chiar privat are autoritatea de a lua anumite decizii în exclusivitate, când aceste decizii nu sunt motivate în fapt sau în drept sau nu sunt supuse unor anumite condiții și cerințe, și când întregul proces de luare a deciziei nu este vizibil pentru alte autorități sau pentru public, se produc condiții optime pentru acte de corupție.

În mod asemănător, în *Cartea de bază a UNPD privind Responsabilitatea, Transparența și Integritatea* se iau în considerare și alte dimensiuni care sunt importante pentru a balansa Monopolul și Discreția. Astfel, formula propusă este: **Corupția = (Monopol + Putere discre-**

⁵³ Robert Klitgaard, 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, 2006, p. 42.

ționară) – (Responsabilitate + Integritate + Transparență)⁵⁴. Această „rețetă” a corupției o vom adopta și noi în analiza privind corupția din sistemul juridic, drept pentru care o vom folosi pentru identificarea în concret a vulnerabilităților de sistem.

Pentru a vedea unde și cum se produce corupția în cadrul sistemului juridic, trebuie analizate atât carențele sistemului, cât și slăbiciunile morale ale agentului în legătură cu deciziile luate în diverse sectoare judiciare, indiferent dacă acestea își au izvorul în reglementarea legală, în managementul instituțional sau strict în conduita individului. Astfel, în instituțiile judiciare se iau în primul rând *decizii judiciare*, adică decizii prin care se soluționează litigiile prin intermediul organelor statului: procurorul poate decide scoaterea de sub urmărire penală a unei persoane, judecătorul poate decide condamnarea unui inculpat etc. Organele statului chemate să ia aceste decizii se bazează uneori într-un mod covârșitor pe declarațiile martorilor, pe rapoartele experților sau pe susținerile avocaților ori a membrilor celorlalte profesii liberale. Indiferent de natura penală sau civilă a cauzei, fiecare din cei enumerați poate fi la un moment dat subiect activ sau pasiv al actelor de corupție. Acestea se pot comite oricând, începând cu primele stadii ale judecării unei cauze și terminând cu executarea hotărârii judecătorești.

Dincolo de finalitatea funcțională a sistemului, adică efectuarea actului de justiție, instituțiile pe care le analizăm furnizează publicului mai multe servicii publice: înregistrarea cererilor, eliberarea copiilor după actele dosarului, accesul la arhivă, certificarea copiilor, apostilare etc. Vom numi acestea *acte de administrare judiciară*, care fie sunt menite să creeze premisele luării deciziilor judiciare (cum ar fi împărțirea cauzelor către judecători), fie intervin ulterior acestora (cum ar fi comunicarea hotărârilor judecătorești). Îndeplinirea actelor de administrare judiciară revine, de regulă, personalului auxiliar de specialitate de la registratură, arhivă și greafă.

În afară de acestea, în instituțiile analizate se iau și decizii *pur administrative*. Astfel, din punct de vedere organizatoric, secția de poliție, unitatea de parchet, instanța judecătorească, unitatea de penitenciar sau Consiliul Superior al Magistraturii funcționează ca orice altă instituție publică, în care se iau decizii începând de la cariera personalului până la achiziții publice. Tot în această categorie se includ și deciziile privind politicile publice pe justiție care se iau la nivelul Ministerului Justiției.

4.2. Vulnerabilități în sectorul judiciar și în cel administrativ-judiciar

Deocamdată într-un mod foarte sintetic, arătăm că soluționarea litigiilor *civile* revine judecătorilor, iar executarea silită a acestora este atribuția executorilor judecătorești. Când se comite o infracțiune,

⁵⁴ UNDP, *Anticorruption practice note*, 2004, la www.undp.org/governance/docs/AC_PN_English.pdf, p. 2.

dosarul *penal* ajunge la judecător numai dacă un procuror decide astfel, pe baza cercetărilor întreprinse de poliția judiciară; ulterior, hotărârea definitivă se execută prin funcționarii Administrației Naționale a Penitenciarelor sau prin serviciul de probațiune. În fața fiecăruia dintre acești agenți publici pot apărea și agenții privați, cum ar fi avocații sau experții tehnici.

În operațiunea pe care ne-am propus-o, de identificare a vulnerabilităților de sistem, vom analiza fiecare dintre categoriile de personal arătate, în ordinea cronologică a implicării lor pe parcursul derulării unei cauze penale/non-penale. În felul acesta stabilim relevanța și tipul de corupție în funcție de nivelul instituțional.

a. Lucrătorul de poliție judiciară este organul judiciar care efectuează cercetarea penală cu privire la faptele și persoanele bănuite de comiterea unor infracțiuni. De regulă, plângerile și denunțurile penale se adresează poliției, iar cercetarea penală în cele mai multe cazuri revine acestui organ.

Cel cercetat are interesul de a nu se demara ancheta cu privire la el și, astfel, de a nu ajunge în fața procurorului. Ca urmare, poate recurge la acte de corupție în scopul de a fi lăsat să comită în continuare infracțiuni (cum ar fi trafic de droguri, prostituție, jocuri de noroc) sau pentru a fi anunțat când se pregătește o acțiune contra sa (cum ar fi înștiințarea despre efectuarea unei percheziții pentru a putea șterge la timp urmele infracțiunii) ori pentru a convinge polițistul să nu înregistreze plângerea victimei ca sesizare penală. Sau poate influența polițistul pentru ca acesta să îl cerceteze numai asupra anumitor fapte din totalul cele reclamate sau pentru a întocmi la finalul cercetărilor un referat către procuror prin care să se propună adoptarea de către acesta a unei soluții favorabile.

Prin urmare, atingerea adusă integrității prin coruperea lucrătorului de poliție judiciară poate avea ca efect falsa raportare a faptelor, sustragerea de sesizări, maniera de investigare, aprecierea asupra existenței faptei, modul de soluționare a sesizării, furnizarea de informații esențiale. Numai dacă procurorul care supraveghează organul de cercetare penală va verifica în mod temeinic actele întocmite de polițist, riscul denaturării adevărului va putea fi minimalizat.

Monopolul deținut de polițist cu privire la atribuția sa de a demara cercetări penale poate determina chiar comiterea din partea lui însuși a unor infracțiuni de tipul șantajului: în schimbul anumitor beneficii, el va putea asigura protecția activității infracționale (cum ar fi proxenetismul sau furtul produselor petroliere). De asemenea, atribuțiile polițistului în legătură cu punerea în executare a mandatelor de urmărire generală, de arestare sau de executare a pedepselor, îl pot face pe acesta vulnerabil la acte de corupție comise în scopul sustragerii celor vinovați de comiterea unor infracțiuni, de la urmărirea lor penală sau de la punerea lor sub arest ori în detenție.

Apropierea polițiștilor de mediul infracțional și contactul acestora cu mediul interlop poate avea drept efect faptul ca unii dintre ei să devină parte a sistemului de crimă organizată.

În raport cu poziția polițistului în sistemul juridic, doctrina a arătat că există nouă tipuri de corupție în poliție⁵⁵:

- corupția autorității, care permite primirea de foloase necuvenite prin uzitarea de statutul de polițist (patronul unui restaurant dintr-o zonă rău famată acordă masă gratuită polițiștilor pentru a asigura paza zonei);
- favorizarea, care implică primirea de foloase pentru a facilita dezvoltarea relațiilor de afaceri ale corupătorilor (polițistul asigură paza la sustragerea combustibilului din conductele de petrol);
- furtul oportunist, prin care se însușesc bunuri de la arestați, victime sau de la locul comiterii infracțiunilor sau de pe proprietăți neprotejate (polițistul sustrage droguri confiscate pentru vânzare sau consum);
- șantajul, prin care polițistul primește foloase de la suspectii care comit infracțiuni pentru ascunderea ilegalității (polițistul primește mită pentru a nu deschide ancheta penală);
- protecția activităților ilegale, prin care se cumpără lipsa de reacție a polițistului, având astfel asigurată desfășurarea unor activități ilegale (polițistul este cumpărat de proxeneții dintr-un local oferindu-i favoruri sexuale prin intermediul prostituatelor);
- mita, prin care corupătorii încearcă să evite luarea unor măsuri procedurale (să nu fie reținuți, percheziționați ori să nu li se confişte bunurile) sau să obțină sustragerea unor probe incriminatorii de la dosar ori schimbarea încadrării juridice în infracțiuni mai ușoare;
- activități infracționale directe, care nu presupun existența unui corupător, ci sunt activități desfășurate de polițist contra persoanelor (cum este cazul celor care decid să facă singuri dreptate prin utilizarea armamentului din dotare);
- aranjamente interne, care implică darea și luarea de mită în cadrul unităților de poliție pentru a obține salarii de merit, stimulente, avansări înainte de termen, poziții administrative importante etc.;
- plasarea de obiecte interzise, care presupune plasarea de droguri sau de alte obiecte a căror deținere, folosire și comercializare sunt pedepsite de lege, între bunurile unei persoane pentru a o acuza pe nedrept.

b. Procurorul este organul judiciar care conduce activitatea de urmărire penală. El deține monopolul deciziei cu privire la trimiterea în judecată a persoanei bănuite de comiterea unui act ilicit, pentru a fi trasă la răspundere penală pentru săvârșirea unei infracțiuni; dacă suspectul este nevinovat, procurorul este singurul abilitat să dispună neînceperea urmăririi penale, scoaterea de sub urmărire penală sau încetarea urmăririi penale. Când persoana este trimisă în judecată, procurorul este cel care susține acuzarea în fața judecătorului.

Sunt cazuri când cercetarea penală nu este efectuată de lucrătorul de poliție judiciară, ci de însuși procurorul. În aceste situații și pentru el sunt valabile modalitățile de corupere descrise mai sus în cazul polițistului. În practică, s-au reclamat chiar cazuri când s-a încercat

⁵⁵ A se vedea Pavel Abraham, *Corupția*, Editura Detectiv, București, 2005, pp. 276-279.

coruperea procurorului pentru a se deschide dosare de urmărire penală altor persoane⁵⁶.

Cum cel cercetat de procuror are tot interesul de a nu fi trimis în judecată, el poate recurge la acte de corupere a procurorului pentru a i se da chiar de către acesta o soluție favorabilă. Dacă a fost trimis în judecată, poate mitui un procuror să susțină acuzarea într-un mod incorect sau să nu formuleze căi de atac împotriva hotărârii instanței de judecată care a fost favorabilă mituitorului.

Ca metodă de împiedicare a actelor ilegale sau netemeinice întocmite de procuror, menționăm verificarea lor de procurorul ierarhic superior (din oficiu sau la plângere) și de către judecător (numai la plângere și după adresarea ei procurorului ierarhic superior). În acest sens, auditul realizat de Freedom House în 2005 asupra impactului Strategiei Naționale Anticorupție 2001-2004 atenționează asupra vulnerabilității poziției procurorului în raport cu procurorul ierarhic superior, identificând premisele unor probleme sistemice⁵⁷. Planul de acțiune aferent Strategiei pentru anii 2005-2007 include măsuri clare pentru aplicarea principiului continuității în faza de urmărire penală: stabilirea unor criterii obiective de repartizare inițială a cauzelor, restricționarea posibilităților de redistribuire a dosarelor și de intervenție a procurorului ierarhic superior în desfășurarea urmăririi penale la cazuri expres și limitativ prevăzute de lege, introducerea controlului instanței cu privire la actele de infirmare ale procurorului ierarhic superior, la cererea procurorului care efectuează urmărirea penală în cauză⁵⁸.

Cu toate acestea, actualul Cod de procedură penală permite procurorilor din cadrul parchetelor ierarhic superioare preluarea, în vederea efectuării urmăririi penale, a unor cauze din competența parchetelor ierarhic inferioare. Semnalăm vulnerabilitatea în aprecierea situației când se impune această preluare, căci prin puterea de apreciere a conducătorului parchetului ierarhic superior, care nu presupune vreo motivare obligatorie a deciziei și nici acordul procurorului de caz, se poate ajunge la imixtiune în activitatea procurorului inițial și la deturarea mersului corect al anchetei.

c. Judecătorul este magistratul care tranșează cu putere de lege un litigiu.

Când un cetățean este în fața instanței de judecată, scopul său este obținerea unei hotărâri favorabile, indiferent ce calitate procesuală are (reclamant sau pârât în procesele civile, parte vătămată/civilă sau

⁵⁶ S-a formulat plângere contra unui procuror care ar fi luat mită pentru a pune sub acuzare un om de afaceri www.hotnews.ro/Arhiva_noiembrie_2007/articol_1152023/- .htm.

⁵⁷ Freedom House Washington, *Politicile Anticorupție ale Guvernului României – Raport de evaluare*, martie 2005, disponibil la www.just.ro.

⁵⁸ Și totuși, prin decizia Curții Constituționale nr. 345/2006, publicată în M.Of. nr.415 din 15.05.2006, s-a decis că dispoziția cuprinsă în fraza a doua a art. 64 alin. 3 din Legea nr. 304/2004 (dispoziție introdusă prin pachetul de reformă a justiției din 2005), prin care se prevede că „Măsura infirmării este supusă controlului instanței competente să judece cauza în fond, la cererea procurorului care a adoptat soluția” este neconstituțională.

inculpat în procesele penale). În urma unor acte de corupție, judecătorul va putea să admită sau să respingă anumite probe pentru a-și justifica soluția ilegală, poate dispune consemnarea greșită a declarațiilor orale făcute de părți sau martori, poate urgenta sau întârzia soluționarea cazului ori poate pronunța intenționat o hotărâre neconformă cu probele administrate sau cu legea. Coruperea unui judecător poate influența mersul dosarului începând cu desemnarea judecătorului și alocarea cazurilor, până la tratamentul aplicat de acesta părților, timpul acordat fiecărui dosar, modul de conducere a dezbaterilor, aplicarea dispozițiilor ce impun imparțialitatea și la luarea deciziei.

Începând cu luna martie 2005, repartizarea dosarelor către judecătorii din România se face în mod aleatoriu, de regulă computerizat. Dar este posibil ca o cauză să fie atribuită unui anumit judecător prin intermedierea grefierului/judecătorului ce are această atribuție care, prin activitatea îndelungată cu soft-ul, poate anticipa completul de judecată căruia îi va reveni o anumită cauză: fie operațiunea nu se efectuează în ordinea intrării dosarelor, fie se introduc variabile de timp pentru o perioadă în care este doar o singură posibilitate de atribuire (un singur complet)⁵⁹, fie se introduc criterii de complexitate eronate pentru a ghida dosarul către un anumit complet⁶⁰.

Este de remarcat că soft-ul nu va genera repartizarea cauzei unui judecător nominal, ci unui complet de judecată ce poartă un anumit indicativ pentru a se identifica în raport cu altele. Potrivit reglementărilor interne, componența acestor complete ar trebui să fie stabilită la fiecare început de an, însă președintele de secție ar putea-o modifica pe parcurs în alte condiții decât cele obiective. Aceasta e favorizată de faptul că în majoritatea instanțelor componența completelor de judecată nu este publică. De asemenea, cum componența completului se stabilește la fiecare început de an chiar și pentru cauzele aflate în curs, este posibil ca un anumit dosar nesoluționat de un complet la sfârșitul anului să fie preluat la începutul anului următor de alți judecători care sunt desemnați anume în componența aceluși complet⁶¹.

O altă modalitate de evitare a rezultatului împărțirii aleatorii este schimbarea componenței completului de judecată în timpul anului. Regula este că judecătorii care au fost desemnați să soluționeze o

⁵⁹ De exemplu, o acțiune de chemare în judecată introdusă la registratură azi primește un termen de judecată peste un număr de zile; dacă e introdusă peste trei zile și variabilele sunt identice, termenul de judecată „fixat” de computer va fi cu trei zile mai târziu. Cunoscându-se componența completului dinainte, se poate „alege” ziua în care să fie introdusă acțiunea. A se vedea și „Dedicație. O grefieră îl ajută pe C. să câștige Parcul B”, în cotidianul „Gardianul” din 01.02.2008 la <http://tinyurl.com/grefiera>.

⁶⁰ Acest lucru a fost posibil mai ales că, din martie 2005 și până în mai 2008, nu au fost stabilite criterii de complexitate unitare. De abia prin Hotărârea nr. 561 din 15 mai 2008 CSM a stabilit gradele de complexitate unice naționale.

⁶¹ Această vulnerabilitate poate afecta și jurisprudența unei instanțe: să presupunem că într-o instanță de recurs sunt 3 complete alcătuite din trei judecători, din care două complete au o anumită practică, iar celălalt complet o altă practică în aceeași materie. Se poate lua decizia redistribuirii judecătorilor, astfel ca fiecare judecător din cel de-al treilea complet să devină membru al câte unui complet de judecată în care va trebui să se supună practicii dictate de majoritate, care poate să nu fie întotdeauna și cea corectă.

cauză nu pot fi înlocuiți decât pentru motive obiective. Or, de aceste motive se poate abuza prin formularea unor cereri de învoire, concediu medical, concediu de odihnă, ceea ce va determina ca în componența completului să intre judecătorul de pe lista de permanență. Dacă și acesta se îmbolnăvește „subit”, în cele din urmă dosarul poate ajunge la un anumit judecător vizat. Tot astfel, o metodă de a interveni în componența completelor în timpul anului este de a înființa sau desființa complete de judecată, dosarele atribuindu-se noului complet, respectiv fiind preluate de la vechiul complet.

Întrucât în România computerul desemnează atât judecătorul cât și primul termen de judecată, se poate da mită pentru ca judecătorul să preschimbe termenul, grăbind în mod ilegal desfășurarea procedurii⁶². De asemenea, se poate da mită pentru ca judecătorul să acorde în alte condiții decât cele legale scutiri sau reduceri ale taxelor de timbru datorate pentru promovarea acțiunilor civile.

Este de notat că în situația dosarelor repartizate spre soluționare *Completului de 9 judecători de la ÎCCJ*, regulile împărțirii aleatorii nu se aplică. Or, acest aspect este cu atât mai serios cu cât această formațiune are în competență soluționarea recursurilor la cauzele soluționate în prima instanță de Secția penală a ÎCCJ care privesc: senatorii și deputații, membrii guvernului, judecătorii și procurorii de la nivelul curților de apel și ai ÎCCJ, membrii CSM (art. 24 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, art. 29 din C.proc.pen.). Mai mult, deși art. 32 din Legea nr. 304/2004 prevede constituirea Completului de 9 judecători „de regulă, din judecători specializați, în funcție de natura cauzei”, în practică s-au semnalat situații în care în componența acestui complet au intrat, chiar în număr majoritar, judecători de la alte secții decât cea penală a ÎCCJ, lucru inadmisibil în raport de imperativul specializării judecărilor. Oricum, regulile de alcătuire a acestui complet, compus din judecătorii desemnați de președintele ÎCCJ, nu sunt publice.

Se poate abuza și de modul în care circulă dosarul în cadrul secției ca urmare a transpunerii lui la o altă secție sau a declinării lui la o altă instanță de unde este retrimis: dacă nu există preocupări pentru urmărirea continuității completului inițial în aceste situații, dosarul poate fi trimis „din greșeală” unui alt complet. Au fost și cazuri în care dosarul a fost pur și simplu trecut la un alt complet de judecată de către președintele secției⁶³.

⁶² De remarcat contradicțiile de procedură din legislație: potrivit art. 99 alin. 8 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești „cererile de preschimbare a primului termen de judecată vor fi soluționate de completul de judecată care a primit dosarul prin repartizare aleatorie”, pe când potrivit art. 153 alin 3 C.proc.civ. „soluționarea cererii de preschimbare a primului termen de judecată este de competența președintelui instanței, a vicepreședintelui instanței, a președintelui de secție ori a judecătorului care îl înlocuiește. În cursul judecării procesului cererea de preschimbare a termenului se soluționează de către completul de judecată.” Această incoerență legislativă poate facilita imixtiunea președintelui de instanță în administrarea dosarului de către judecătorul cauzei.

⁶³ „Casa Monicăi, povestea completă”, în ziarul Cotidianul din 12.12.2005, la www.cotidianul.ro/casa_monica_i_povestea_completa-5998.html: casa revendicată de proprietar

Cu privire la părți, menționăm că acestea nu cunosc întotdeauna identitatea membrilor din completul care le soluționează cauza, ceea ce face imposibilă aplicarea dispozițiilor legale care ocrotesc imparțialitatea: de exemplu, dacă numele judecătorului nu este afișat pe ușa instanței sau dacă partea decide să se judece cauza în lipsa sa și cum pe site-ul instanței nu apare afișată componența completului, judecătorul care este rudă cu partea adversă sau cu avocatul acesteia nu ar putea fi recuzat necunoscându-se identitatea lui. Nu același lucru se poate spune și cu privire la procurori: acestora li se comunică în mod regulat lista de permanență cu judecătorii programați pentru a soluționa cererile de arestare astfel că, teoretic, procurorii pot alege ziua când să înregistreze propunerea de arestare a unei anumite persoane, pentru a evita respingerea solicitării atunci când cunosc, de exemplu, că practica judiciară a judecătorilor nu este unitară sub acest aspect.

Chiar și părțile pot ocoli sistemul de distribuire aleatorie a dosarelor: astfel, deja este extinsă practica justițiabililor/avocaților de a formula mai multe acțiuni cu același conținut care se înregistrează pe rând la instanță. După distribuirea lor unor complete diferite, partea renunță la acțiunile ce au ajuns în fața completelor „nedorite”. Se profită astfel de faptul că nu există reguli interne de a se verifica, la înregistrarea acțiunilor, existența pe rol a unor dosare cu același obiect și părți⁶⁴, dar nici nu există reglementări legale care să permită sancționare părților/avocaților care abuzează astfel de drepturile lor procesuale.

Un alt sector vulnerabil îl constituie soluționarea cererilor de strămutare, în care se manifestă pe deplin puterea discreționară și opacitatea organelor judiciare. Astfel, cel care dorește să mute un proces într-o altă localitate, trebuie să formuleze o cerere de strămutare la Înalta Curte de Casație și Justiție, unde procedura se desfășoară în secret (doar în procedura civilă), iar hotărârea nu se motivează (așa se prevede în legea de procedură civilă; aceasta se întâlnește însă și în procedura penală, deoarece în realitate motivarea solicitată de cod este limitată la indicarea textelor de lege) și nu este supusă căilor de atac. Indiferent de motivele invocate, care sunt reglementate doar generic în lege⁶⁵, cât timp acestea rămân la aprecierea judecătorului, partea ar

nu a fost restituită acestuia, respingându-se recursul formulat de reclamant prin decizia ICCJ; ulterior, s-a descoperit că în acel imobil locuiau părinții unui medic care l-a tratat pe soțul unei judecătoare din complet în timpul procesului și că dosarul a ajuns la această judecătoare prin implicarea președintelui de secție, deși în urma împărțirii aleatorii revenise unui alt complet.

⁶⁴ Doar în procedura insolvenței, potrivit dispozițiilor art. 31 din Legea nr. 85/2006, judecătorul sindic are obligația de a verifica din oficiu dacă pe rolul instanței mai există vreo cerere formulată contra debitoarei ori chiar de către debitoare.

⁶⁵ Ne referim la motivele din art. 37 alin 2 C.proc.civ: „Strămutarea pricinii se mai poate cere pentru motive de *bănuială legitimă* sau de *siguranță publică*. Bănuiala se socotește legitimă ori de câte ori se poate presupune că nepărtinirea judecătorilor ar putea fi știrbită datorită împrejurării pricinii, calității părților ori vrăjmășiilor locale. Constituie motive de siguranță publică acele împrejurări care creează presupunerea că judecata procesului la instanța competentă ar putea produce tulburarea ordinii publice”. Și din art. 55 alin. 1 C.proc.pen: „Înalta Curte de Casație și Justiție strămută judecarea unei cauze de la

putea interveni pentru a influența soluționarea legală, iar completul de judecată nici măcar nu este ținut să arate de ce a dispus strămutarea unui dosar. Mai mult, până în prezent nu există nicio reglementare legală cu privire la modalitatea prin care se desemnează o altă instanță la care se strămută dosarul, ceea ce creează puternice suspiciuni cu privire la corectitudinea dezinvestirii unei instanțe și, mai ales, a învestirii unei alte instanțe. În fine, în materie civilă, președintele instanței judecătorești competente poate dispune în mod discreționar suspendarea judecării cauzei până la soluționarea cererii de strămutare de către completul de judecată desemnat, nefiind ținut să își motiveze decizia (art. 40 alin. 2 C.proc.civ.), ceea ce are semnificația unei imixțiuni clare a unui organ administrativ în activitatea organului jurisdicțional.

Se poate da mită de către cel trimis în judecată pentru a beneficia de o sancțiune mai ușoară. Nemotivarea de către judecător a soluțiilor în acest sens sau motivarea deficitară fac ca modul discreționar de dozare a unei pedepse sau de stabilire a modului de executare a ei să favorizeze acte de corupție sau cel puțin existența și amplificarea suspiciunilor cu privire la aceasta.

Întrucât eventualele greșeli de judecată (intenționate sau nu) se corectează numai prin exercitarea căilor de atac, ordinare sau extraordinare, sectorul vulnerabil este reprezentat în special de judecătorii care dețin monopolul de a soluționa cauza în ultimă instanță: cât timp după ce aceștia pronunță hotărârea judecătorească nu mai există nicio altă instanță care să le verifice hotărârea, judecătorii din recurs vor fi „ținte” preferate ale mituitorilor în comparație cu judecătorii de la instanțele inferioare. Cu toate acestea, și judecătorii de la Judecătorii sunt vulnerabili – este vorba în special de cei din orașele situate la distanță de cele în care se află Tribunale. Cetățeanul va prefera să încerce „a rezolva” local cazul său, fără să mai fie nevoit să formuleze cale de atac care ar impune deplasarea într-o altă localitate.

Comiterea unei erori judiciare intenționate ca urmare a corupției poate atrage condamnarea penală a magistratului sau sancționarea sa disciplinară. În această situație, hotărârea va putea fi îndreptată pe calea de atac a revizuirii (art. 322 pct. 4 C.proc.civ., respectiv art. 394 alin. 1 lit. d C.proc.pen.).

Se poate corupe un judecător nu numai pentru a soluționa într-un anumit fel o cauză. Au fost situații în care s-a pretins mită pentru grăbirea redactării unor soluții. Dar mita se poate da și pentru a întârzia o procedură. Amânarea nejustificată a soluționării unei cauze poate duce la împlinirea termenului de prescripție a răspunderii penale, de exemplu. De asemenea, se poate corupe judecătorul delegat cu punerea în executare a pedepselor, pentru ca după rămânerea definitivă a unei hotărâri judecătorești de condamnare la pedeapsa închisorii în penitenciar să dea dispoziție grefierului abilitat de a nu emite mandatul de executare a pedepsei.

instanță competentă la o altă instanță egală în grad, în cazul în care *imparțialitatea judecătorilor ar putea fi știrbită* datorită împrejurărilor cauzei, dușmăniilor locale sau calității părților, când există *pericolul de tulburare a ordinii publice (...)*”.

Trebuie să menționăm și efectele indirecte ale coruperii unui polițist sau magistrat pentru a soluționa într-o anumită modalitate un caz dat, căci de acea soluție depind și alte stări de fapt care pot influența mersul societății. Astfel, neverificarea informațiilor cu privire la o licitație trucată poate favoriza terminarea unei clădiri fără respectarea normelor de siguranță, ceea ce pune în pericol viața persoanelor. Mituirea polițiștilor sau chiar a agenților SRI permite acțiuni nestingerite ale rețelelor de crimă organizată, ceea ce are consecințe negative asupra unui număr limitat de persoane (trafic de persoane) sau nelimitat (trafic de arme), pe termen lung (trafic de droguri) etc. Nesanționarea de către judecător a unui funcționar care a comis o ilegalitate poate permite o privatizare frauduloasă. Mituirea unui judecător însărcinat cu soluționarea unor contestații în litigii de dreptul muncii poate determina menținerea unor concedieri ilegale și punerea în primejdie a familiilor angajaților. Scutirea nelegală de impozite și taxe ale unei societăți comerciale cu mari datorii la stat nu va permite încasarea acestora și, astfel, se accentuează deficitul bugetar. Infractori periculoși pot rămâne în libertate ca urmare a scurgerilor de informații de la polițiști sau procurori sau pot fi puși în libertate ca urmare a mituirii unor judecători, punând astfel în pericol siguranța oricărui cetățean.

d. Personalul auxiliar de specialitate al instanțelor și parchetelor este implicat în special în înregistrarea datelor și manevrarea dosarelor. Acestui personal îi revine, în special, atribuția efectuării actelor de administrare judiciară.

În cele mai multe instanțe din țară, operațiunea de repartizare computerizată către judecători a dosarelor revine unui grefier anume desemnat. Or, dacă după înregistrarea acțiunii aceasta ar reveni aleatoriu unui anumit complet de judecată, în cazul existenței unei legături neetice între grefierul însărcinat cu aceasta și avocatul care depune cererea de chemare în judecată grefierul poate fi determinat să amâne introducerea datelor după înregistrarea altor cereri, ulterioare, pentru ca dosarul să ajungă la un anumit judecător.

Grefierul de ședință poate fi determinat prin corupere să nu emită citațiile, pentru a îngreuna astfel derularea procedurilor sau să sustragă probe din dosar pentru a denatura adevărul. Agentul procedural sau poștașul poate fi corupt de către părți pentru a altera sau chiar distruge citațiile ori actele ce se comunică. În felul acesta părțile ar putea evita sau amâna prezența lor în fața organelor judiciare ori pot fi repuse în termene pe care le-au pierdut.

De asemenea, se poate oferi mită pentru a fi ascuns un dosar ori, din contră, pentru a fi găsit și pus mai repede la dispoziție părților în arhivă. Părțile sau chiar terții, inclusiv jurnaliștii, pot da mită pentru a obține copii după înscrisurile de la dosar, fără încuviințarea judecătorului sau grefierului-șef, chiar și după documentele nepublice cum ar fi transcrierile unor interceptări audio.

În aceeași idee, se pot sustrage din dosare dovezile de comunicare ale actelor procedurale prin coruperea grefierilor-arhivari, ori se poate

grăbi procedura de eliberare a certificatului doveditor cu privire la desfășurarea unui proces. În schimbul unei „atenții”, partea sau avocatul ei poate fi servit în mod preferențial la arhivă sau chiar în afara orelor de program, ori li se poate permite scoaterea dosarului din arhivă sau chiar din instanță, deși regulamentul intern interzice aceasta.

În fine, avocații sau părțile pot apela la grefierii-dactilografi pentru a le dactilografia acțiunile pe care ulterior le vor introduce la aceeași instanță.

e. Expertul este persoana care posedă cunoștințe de specialitate într-un anumit domeniu, ce exced pregătirii organului judiciar și care îl ajută astfel pe acesta la elucidarea unui caz. De exemplu, în cauzele privind restituirea taxei pe valoarea adăugată, judecătorul de contencios fiscal va apela la un expert contabil pentru a se calcula cu exactitate suma de restituit de către organele financiare (expertize contabile⁶⁶); într-o cauză de fond funciar, se va apela la un expert topografic pentru identificarea parcelor în litigiu (expertize tehnico-judiciare⁶⁷); într-o cauză privind un accident rutier, se va apela la un expert tehnic pentru stabilirea dinamicii de producere a accidentului; dacă se contestă o semnătură pe un înscris, se apelează la un expert criminalist în domeniul grafoscopiei (expertize criminalistice⁶⁸); dacă trebuie analizată alcoolemia unei persoane surprinsă conducând un autoturism pe drumul public, se efectuează o expertiză de calcul retroactiv al alcoolemiei (expertize medico-legale⁶⁹) etc.

Raportul de expertiză are o valoare probantă de sine-stătătoare, ceea ce înseamnă că el singur poate duce la formarea opiniei și luarea unei decizii de către magistrat, fără a mai fi nevoie de existența altor probe. Prin coruperea experților se urmărește obținerea unor concluzii favorabile în rapoartele de expertiză întocmite de aceștia, ceea ce implică comiterea unor infracțiuni de către experți: de fals când întocmesc raportul în scris sau de mărturie mincinoasă în cazul în care dau lămuriri orale în fața organului judiciar. Fiind afectate constatările și concluziile expertului, automat va fi deturnată și temeinicia soluției pe care o va pronunța procurorul sau judecătorul cauzei. Când sunt dubii asupra modalității de efectuare a expertizelor sau asupra concluziilor experților, magistratul

⁶⁶ O.G. nr. 65/24.08.1994 privind dobândirea calității de expert contabil și de contabil autorizat, publicată în M.Of. nr. 243 din 30 august 1994.

⁶⁷ O.G. nr. 2/21.01.2000 privind organizarea activității de expertiză tehnică judiciară și extrajudiciară, publicată în M.Of. nr. 26 din 25 ianuarie 2000.

⁶⁸ H.G. nr. 368/03.07.1998 privind organizarea și funcționarea Institutului Național de Expertize Criminalistice, publicată în M.Of. nr. 248 din 03 iulie 1998; art. 26 alin. pct. 15 din Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, publicată în M.Of. nr. 305 din 09 mai 2002; art. 1 lit. (a) din H.G. nr. 1411/02.09.2004, publicată în M.Of. nr. 833 din 09 septembrie 2004 privind aprobarea înființării, pe lângă Serviciul Român de Informații, a unor activități finanțate integral din venituri proprii; O.G. nr. 75/2000 privind autorizarea experților criminaliști, publicată în M.Of. nr. 407 din 29 august 2000.

⁶⁹ O.G. nr. 1/2000 privind organizarea activității și funcționarea instituțiilor de medicină legală, republicată în M. Of. nr. 996 din 10 noiembrie 2005.

poate ordona o noua expertiză, întocmită de un alt expert sau de o comisie de experți. Menționăm însă că magistratul nu este obligat să acorde credit concluziilor primei sau celei de a doua expertize.

O situație alarmantă în ceea ce privește expertizele este faptul că de ani de zile organele judiciare nu au la dispoziție fonduri bănești pentru ordonarea din oficiu a acestei probe. Astfel că trebuie să convingă una dintre părți să solicite proba cu expertiza și să plătească avansul și apoi diferența de onorariu al expertului. Or, în situația în care expertul este plătit numai de către una dintre părți și asta chiar mai înainte ca judecătorul să dea o soluție în acel litigiu, este firesc să se nască suspiciuni cu privire la obiectivitatea concluziilor raportului de expertiză.

Un aspect îngrijorător semnalăm în cazul *expertizei oficiale*: deși legea permite participarea unui expert autorizat propus de parte, acesta nu are posibilitatea legală de a interveni fizic în desfășurarea expertizei, ci doar prin observații la obiectul expertizei și la raport, care trebuie adresate organului judiciar. Ceea ce înseamnă că pentru expertiza oficială este consacrat un monopol de stat – ne referim la Institutul de Medicină Legală „Mina Minovici” și la Institutul Național de Expertize Criminalistice.

De asemenea, în expertiza criminalistică sunt domenii în care există un număr restrâns de experți⁷⁰, ceea ce înseamnă că, în caz de contestație nu ar avea cine să efectueze o *nouă expertiză*. Prin urmare, expertizele fiind neverificabile, aceste sectoare sunt vulnerabile la corupție. Chiar și în celelalte domenii în care se poate efectua atât o expertiză (de către un expert), cât și o nouă expertiză (de către o comisie de experți), cât timp nu se poate supune analizei unor experți *din afara sistemului oficial*, înseamnă că o eventuală contestare a celor reținute de experții oficiali nu va avea cine să o efectueze. De exemplu, dacă o parte dintr-un dosar reclamă un expert criminalist pentru fals în legătură cu concluziile acestuia dintr-un raport de expertiză, organele judiciare ar trebui să verifice alegațiile cerând părerea unui alt expert, care este însă coleg cu cel reclamat, în aceeași instituție. Datorită acestui mod de concepere a sistemului, experții oficiali pot da orice soluții doresc sau li se cer, fără ca nimeni să îi poată trage la răspundere pentru concluziile lor⁷¹. Evident, soluția care se impune este renunțarea de îndată a monopolului de stat și liberalizarea acestei profesii⁷².

O situație de asemenea mai specială este în cazul *analizelor toxicologice*. Astfel, când la volanul unui autoturism se află un conducător auto care a consumat băuturi alcoolice, polițistul îi măsoară cantitatea de alcool în aerul expirat, folosind alcooltestul. Dacă acesta indică peste 0,4 mg/l alcool pur în aerul expirat, șoferul va fi condus

⁷⁰ Astfel de expertize sunt efectuate în cadrul Institutului Național de Expertize Criminalistice din subordinea Ministerului Justiției; numărul experților oficiali ai INEC este de aproximativ 30 la nivel național.

⁷¹ A se vedea ziarul *Gardianul* din 10.09.2007, „Monopol de stat în mafia expertizelor”, la www.gardianul.ro/index.php?pag=nw&id=100767.

⁷² În acest sens este și poziția asociației *Societatea pentru Justiție*. A se vedea comunicatul de presă din 17.11.2008 la www.sojust.ro.

obligatoriu la o unitate medicală pentru recoltarea de probe biologice, iar dacă se constată că respectivul conducător auto are o îmbibație alcoolică de peste 0,80 g/l alcool pur în sânge, fapta constituie infracțiune și el este pasibil de pedeapsa închisorii de la unu la 5 ani⁷³.

Concentrația de alcool în litrul de sânge trebuie să fie de peste 0,8 g/l, deci dublul valorii obținută de polițist pentru aerul expirat. Prin urmare, cel care intenționează să se sustragă răspunderii penale, va încerca să corupă fie polițistul pentru a nu-l conduce la clinică ori pentru a întârzia deplasarea în vederea recoltării probelor ca între timp alcoolemia să scadă, fie să corupă organele medicale pentru modificarea rezultatelor reale. Dacă totuși s-a format dosar penal, suspectul poate solicita o expertiză de calcul retroactiv al alcoolemiei, care se efectuează în rețeaua Institutului de Medicină Legală „Mina Minovici”. Suspectul va recunoaște că a consumat alcool, dar va susține că într-o cantitate mai mică decât cea reală și va adăuga în mod fals că, cu puțin timp înainte de a fi depistat de poliție la volanul autoturismului, a consumat și alimente într-o cantitate apreciabilă, astfel că medicul legist dacă reține ca fiind reale cele relatate și va apela și la factori precum greutatea și vârsta șoferului, va atesta valori ale alcoolemiei sub cele reale⁷⁴. Însă această nouă valoare nu trebuie să fie decât orientativă pentru magistrat, cele susținute de cel anchetat în fața medicului-legist cu privire la timp, alimente, cantitate etc. trebuind a fi confirmate cu mijloace de probă în fața magistratului.

Tot în materie penală, este de menționat importanța unor rapoarte de expertiză favorabile întocmite de medicii legiști pentru *boala gravă* de care suferă condamnatul și care impune amânarea sau întreruperea executării pedepsei, respectiv de medicii legiști psihiatri pentru a determina existența *discernământului* suspectului în momentul comiterii faptei. Faptul că există modalități prin care se poate ocoli executarea pedepsei cu închisoarea (în primul caz)⁷⁵, sau chiar de orice formă de

⁷³ A se vedea art. 88 și art. 89 din O.U.G. nr. 195/12.12.2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată în M.Of. nr. 670 din 03 august 2006, cu modificările ulterioare.

⁷⁴ După ingestie, alcoolul este absorbit în organism în funcție de concentrația băuturii, rapiditatea ingerării, absența sau prezența alimentelor în stomac. Dacă stomacul e gol, alcoolul va trece în sânge în proporție de 90-95% în 30 minute, iar când stomacul e plin absorbția se poate prelungi până la 90 min. Alcoolemia maximă este în perioada de 30-90 min de la ingerare, în funcție de cantitatea consumată; rata de eliminare a alcoolului este de 0,10-0,30 g ‰ pe oră, în funcție de cât de obișnuit este organismul cu alcoolul. Ca urmare, deși în aerul expirat polițistul depistează, de exemplu, 0,75 mg alcool pur în litrul de aer expirat ceea ce ar corespunde cu un nivel de 1,5 g alcool pur în litrul de sânge (cu mult peste limita de 0,8), dacă sunt considerate ca fiind valabile susținerea suspectului cum că tocmai se ridicase de la masă unde consumase 500 gr. coniac, 1 l vin și mâncase o porție mare de carne, orez și salată, medicul legist poate ajunge la concluzia că la ora depistării sale în trafic era la începutul curbei de creștere a alcoolemiei și că suspectul avea o alcoolemie de 0,75 g ‰ la acel moment (deci sub limita de 0,8, ceea ce va atrage doar o răspundere contravențională).

⁷⁵ Potrivit unor informații de presă, claustrofobia, deviația de sept și atrofierea testiculelor ar fi fost considerate în anumite situații drept motive medicale pentru ca unor condamnați la pedeapsa închisorii să le fie întreruptă executarea acesteia. A se vedea

răspundere penală (în al doilea caz)⁷⁶, fac ca aceste domenii să fie ținta unor acte de corupție.

În fine, gravitatea unor leziuni se măsoară prin *numărul de zile de îngrijiri medicale*. În funcție de quantumul acestuia, încadrarea juridică a faptei și gravitatea sancțiunii diferă. Prin urmare, medicul-legist poate fi „cumpărat” de făptuitor pentru a constata că vătămarea a cauzat leziuni ce necesită un număr inferior de zile de îngrijiri medicale decât cel real, suficient pentru a atrage o încadrare juridică mai ușoară.

Interpretul este un tip special de expert care asigură traducerea documentelor scrise și interpretarea în cazul dezbaterilor orale desfășurate în fața organelor judiciare. El poate fi corupt 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 sau semnele pe care le fac participanții la proces.

f. Lucrătorul din penitenciar poate fi mituit în scopul de a asigura deținutului un regim de executare în alte condiții decât cele legale⁷⁷. Astfel, deținutul sau rudele ori avocatul lui pot da mită pentru a-i facilita condamnatului un loc de muncă mai ușor, ori contactul cu rudele în alte condiții decât cele legale, vizite ori pachete în plus. De asemenea, se pot corupe gardienii pentru a permite ca deținutul să folosească ilicit anumite bunuri (ex. telefoane, droguri, alcool).

Prin înțelegeri între deținuții scoși la muncă și supraveghetori, sau între deținuții aflați în procedură de transfer ori cu afaceri judiciare la instanță și personalul din escortă ce ar trebui să îi păzească, se poate înlesni evadarea. Ofițerul de evidență a deținuților poate primi mită pentru a modifica unele date din dosarul deținuților, asigurând astfel o scurtare a duratei executării pedepsei. Șeful unui punct de lucru poate primi mită pentru a dispune folosirea deținuților la prestarea unor activități în beneficiul unor particulari. Ofițerul responsabil cu disciplina poate fi mituit pentru a nu-l sancționa pe deținutul vinovat de comiterea unei abateri disciplinare, care altfel ar înlătura acestuia anumite beneficii legale, sau pentru a-i acorda în mod ilegal recompense.

Directorul unui penitenciar poate fi mituit pentru a facilita învoiri, iar directorul Administrației Naționale a Penitenciarelor pentru a dispune transferarea deținutului într-un alt penitenciar, cu regim mai favorabil. Medicul de penitenciar poate pretinde și lua mită pentru a asigura accesul deținuților la substanțe nepermise.

„Prison break cu scutire medicală – de la atrofierea testiculelor la glaucom” în ziarul *Gândul* din 02.02.2009 la <http://tinyurl.com/scutiremed>.

⁷⁶ Diagnosticul nereal dat de un medic în cazul unui arestat preventiv pentru terorism, a dus la punerea sa în libertate urmată de fuga sa din țară. A se vedea „Procurorul N. – demis, medicul T. de la Rahova – acuzat de fals intelectual” în ziarul *Curentul* din 25 iulie 2006 la <http://tinyurl.com/hayssam>.

⁷⁷ *Legea nr. 275/04.07.2006 privind executarea pedepselor și a măsurilor dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal*, publicată în M. Of. nr. 627 din 20 iulie 2006; H.G. nr. 1897/21.12.2006 pentru aprobarea Regulamentului de aplicare a Legii nr. 275/2006, publicată în M.Of. nr. 24 din 16 ianuarie 2007.

Se pot corupe membrii din comisia care are monopolul asupra individualizării regimului de executare a pedepsei pentru a stabili deținutului un regim semi-deschis în loc de cel închis, sau unul deschis în loc de cel semi-deschis, dar și judecătorul delegat pentru executarea pedepselor pentru a decide schimbarea acestui regim. De asemenea, se pot corupe acești membri când sunt constituiți în comisia de eliberare condiționată pentru a propune instanței liberarea deținutului mai înainte de executarea integrală a pedepsei cu închisoarea, deși nu sunt îndeplinite condițiile legale pentru aceasta.

g. Un tip special de expert este și **practicianul în insolvență**. Este acea persoană implicată de judecătorul sindic în procedurile de faliment ale societăților comerciale⁷⁸. În lipsa unor criterii de desemnare a lichidatorilor, toată puterea discreționară aparținând judecătorului sindic, este posibilă crearea unor legături între cei implicați: pentru că onorariile lichidatorilor sunt substanțiale, ei au tot interesul de a fi implicați în cât mai multe dosare și mai ales în cazul unor societăți mari, astfel că ar putea fi dispuși să împartă onorariul cu judecătorul, în vederea desemnării lor.

h. Din ecuația procesului nu trebuie omis **martorul**. Este drept că sunt situații când martorul nu relatează fidel organelor judiciare o stare de fapt din cauza percepției denaturate a realității sau imposibilității de redare a acesteia datorate vârstei, unor dizabilități, condiții de vreme etc. Sunt însă situații când martorul depune mărturie mincinoasă fie pentru că a fost „cumpărat” de partea care l-a propus, fie chiar de către partea adversă⁷⁹.

i. Se pot întâlni situații când **avocații** sunt cumpărați de către partea adversă, pentru a nu reprezenta întocmai interesele clientului care i-a angajat. De cele mai multe ori însă, prin intermediul avocaților, justițiabilii speră să corupă organele judiciare, ceea ce face ca acei avocați să fie pasibili de sancționare pentru comiterea infracțiunii de trafic de influență. Cei mai expuși sunt avocații care au fost magistrați, polițiști ori grefieri, partea sperând că și-au păstrat legăturile cu cei care le-au fost colegi. De altfel, în practică, aceste categorii de persoane au acces mai facil la informațiile din sistem și în birourile foștilor colegi.

Sunt situații în care avocații pretind o sumă de bani pentru a o da procurorului sau judecătorului, spunând părții că aceasta va asigura

⁷⁸ O.U.G. nr. 86/08.11.2006 *privind organizarea activității practicienilor în insolvență*, publicată în M.Of. nr. 944 din 22 noiembrie 2006.

⁷⁹ Au fost întâlnite cazuri când la dosar s-au depus declarații ale unor martori fictivi, în special martori asistenți, declarații întocmite chiar de către polițiști sau procurori pentru a da aparență de temeinicie a învinuirilor aduse unor persoane cercetate de ei. A se vedea Societatea pentru Justiția, *Sistemul juridic din România – raport independent*, 2007, pe www.sojust.ro.

succesul obținerii unei decizii favorabile, fără ca ulterior să-l contacteze însă în realitate pe magistrat. Dată fiind percepția de corupție extinsă și miza procesului, partea este tentată să achite această sumă. În realitate, în funcție de natura cauzei, anumite soluții pot fi anticipate de cei care pretind sumele de bani: de exemplu, când practica judiciară pe un anumit tip de spețe este constantă (cum ar fi acordarea suspendării condiționate a pedepsei atunci când infractorul este primar și infracțiunea comisă este ușoară), sau când se invocă excepții de procedură care evident vor fi admise. Pronunțarea soluției în sensul anticipat, fără o cunoaștere a realității, formează impresia părții că suma dată a ajuns la magistrat, astfel că la un sondaj de opinie cu privire la corupția magistraților, justițiabilul va răspunde în mod eronat cum că știe din experiența sa proprie cazuri de corupție implicând magistrații.

De asemenea, sunt situații când unii avocați, pentru a ascunde slaba pregătire a apărării, induc în eroare partea pe care o reprezintă susținând că pierderea acțiunii s-ar datora coruperii judecătorului de către partea adversă, fapt care din nou duce la o percepție eronată a justițiabilului cu privire la corupția din rândul magistraților.

Traficul de influență și înșelăciunea pot fi comise însă, în egală măsură, și de polițiști, și de procurori, și de judecători, care promet că vor interveni pe lângă colegi pentru a obține soluții convenabile celui care dă folosul.

j. Se pot imagina situații de corupere și a altor profesioniști implicați în actul de justiție. De exemplu, se poate da mită unui **executor** de către debitor, pentru ca acesta să nu pornească urmărirea silită contra sa, sau pentru a exclude anumite bunuri de la urmărirea silită. Ori se poate corupe un **consilier de probațiune** pentru ca persoana aflată în curs de cercetare să obțină un referat de evaluare favorabil în funcție de care judecătorul să decidă că sancțiunea închisorii poate fi executată în modalitatea suspendării condiționate sub supraveghere. Ori se poate corupe **asistentul social** de la Autoritatea Tutelară pentru a propune încredințarea copilului unui anumit părinte dintre cei doi aflați în divorț.

k. Corupția ar putea fi întâlnită și în cazul **inspectorilor de integritate** din cadrul ANI. Aceștia sunt competenți să verifice modul în care demnarii, magistrații, funcționarii publici își îndeplinesc obligațiile legale cu privire la depunerea declarațiilor de avere, justificarea averii, la respectarea dispozițiilor cu privire la evitarea conflictelor de interese și a incompatibilităților. Prin influențarea lor, atât din interiorul instituției (de exemplu, de organul care are atribuția evaluării profesionale a fiecărui inspector), cât și din afara ei (de exemplu, prin intermediul membrilor Consiliului Național de Integritate⁸⁰), corectitudinea investigațiilor poate fi zădărnicită.

⁸⁰ De altfel, în Raportul intermediar al Comisiei către Parlamentul European și Consiliul privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și

4.3. Vulnerabilități în sectorul administrativ

Așa cum am arătat, din punct de vedere organizatoric, instituțiile judiciare funcționează ca orice altă instituție publică, iar sectoarele vulnerabile în această situație sunt cele în care se iau decizii pur *administrative*. Acestea susțin, în cele din urmă, funcționalitatea instituțiilor juridice. Astfel:

a. Sectorul de *resurse umane* este unul vulnerabil.

Organele judiciare, asociațiile nonguvernamentale sau presa au relatat deseori despre cumpărarea subiectelor de examen pentru ocuparea unor posturi de conducere la parchete⁸¹, despre examinarea concurenților de către persoane cu care se aflau în relații administrative directe la instanțe⁸², despre nepotisme în rândul cadrelor din A.N.P.⁸³, despre „pile” la recrutarea în Poliție și Jandarmerie⁸⁴, despre examinarea concurenților de către colegii de birou pentru admiterea la Ministerul Justiției⁸⁵ sau în notariat⁸⁶, despre obținerea de unii experți a dreptului de a efectua expertize în domenii în care nu dețin specialitate⁸⁷; mai amintim folosirea mașinilor penitenciarului în scop per-

verificare din 12.02.2009, se reține: „Agenția a reușit să respingă încercarea unui membru al Consiliului Național de Integritate, organismul său de supraveghere, de a influența procesul de luare a deciziei într-un anumit caz”.

⁸¹ Comunicat DNA, 6 mai 2008, la www.pna.ro: patru procurori, un judecător și un notar au fost trimiși în judecată pentru fraudarea prin acces ilegal la subiectele de concurs pentru promovare în funcții de conducere a procurorilor în octombrie 2007.

⁸² Comunicat UNJR, 30 noiembrie 2007, la www.unjr.ro: se reclamă examinarea unor judecători, dintre care unii cu funcții de conducere, de către alți judecători având funcții de conducere la instanțe din raza aceleiași curți de apel, la concursul pentru ocuparea posturilor de conducere la instanțe.

⁸³ Gândul, 29 mai 2007, *Șeful Penitenciarelor, acuzat și el că și-a angajat neamurile la pușcăriile din Dolj*, la <http://tinyurl.com/penitfamilie>. Informarea nr. 252122 din 22.01.2007 adresată ministrului justiției: circa jumătate din cei 12.000 de angajați se află în relații de rudenie, în interiorul penitenciarelor formându-se adevărate triburi; directorul general al ANP intervine pe lângă comisia de examinare pentru angajarea în sistem a două rude ale sale și a gazdei acestora.

⁸⁴ Cotidianul, 6 noiembrie 2007, *Angajații internelor se plâng de pile*: Potrivit unui sondaj făcut de Direcția Generală Anticorupție, percepția angajaților este că în M.A.I. angajările se fac pe pile.

⁸⁵ Cotidianul, 22 octombrie 2007, *Clanul C. acaparează justiția*, la www.cotidianul.ro/clanul_chiuaru_acapareaza_justitia-34398.html: la concursul de admitere la Ministerul Justiției în posturi de personal de specialitate juridică asimilat magistraților au participat și consilierii ai ministrului, în timp ce din comisia de examinare și de soluționare a contestațiilor au făcut parte consilierii ai ministrului, colegi de birou cu candidații.

⁸⁶ Cotidianul, 23 octombrie 2007, *Pupila lui C. a ajuns și notar*, la www.cotidianul.ro/pupila_lui_chiuaru_a_ajuns_si_notar-34467.html: un consilier al ministrului concurează pentru un post de notar, iar din comisa de examinare face parte un alt consilier al ministrului, coleg de birou cu primul.

⁸⁷ Ziuă de Cluj, 9 mai 2005, *Driblarea Justiției*, articol preluat de Hotnews-știri din presa regională, la <http://tinyurl.com/driblare>. După pensionare ca expert oficial din Institutul Național de Expertize Criminalistice, o persoană de profesie chimist ar fi obținut prin intermediul directorului Direcției de Resurse Umane din Ministerul Justiției o legitimație care atestă dreptul acestuia de a profesa ca expert autorizat și în domeniul vocii și vorbirii; legitimația ar fi folosit-o în fața instanței și ar fi obținut dreptul de a participa la

sonal sau construirea de imobile proprietate privată de către comandantul penitenciarului folosind deținuții⁸⁸; la fiecare concurs pentru intrarea în Barou se vehiculează sume pe care candidații le-ar achita avocaților cu vechime pentru a fi primiți ca stagiați⁸⁹, aspect recunoscut chiar de unii avocați, dar niciodată reclamat organelor în drept.

Cea mai vulnerabilă probă s-a dovedit a fi, la fiecare concurs, *examinarea orală* unde, datorită puterii discreționare deținută de membrii comisiei de concurs și a faptului că, de regulă, nu există posibilitatea contestării acestei probe, pe de o parte se creează concurenților dubii asupra obiectivității desfășurării probelor, pe de altă parte creează publicului larg impresia întemeiată pe fapte rezonabile a perpetuării unor interese de grup ce sunt la limita penalului prin prezența evidentă a unor conflicte de interese. De asemenea, etapa de rezolvare a *contestațiilor* este una vulnerabilă, concurenții care au pierdut fiind dispuși a da mită pentru ca la recorectare să obțină media necesară promovării concursului.

Astfel, din cauza legislației deficitare dar și a practicii discreționare, decizii care scapă obiectivității în ceea ce privește cariera magistraților sunt cele de numire în funcții de președinte de secție sau procuror-șef de secție; de promovare în funcția de judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție⁹⁰ și de numire în funcțiile de conducere din cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție, Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Direcției Naționale Anticorupție; cele de admitere în magistratură pe baza interviurilor la CSM pentru avocații cu 10 ani vechime sau foștii magistrați⁹¹; cele de numire sau de revocare a magistraților în funcția de inspector⁹²; de detașare sau de încetare a

efectuarea expertizelor în domeniul pentru care nu avea niciun fel de pregătire și nu a susținut nicio verificare.

⁸⁸ Gazeta de Nord-Vest, 28 ianuarie 2005, *Hoție și corupție la pușcărie*. Ziua, 12 aug. 1998, *Șeful Penitenciarului Găești îi forțea pe deținuți să-i muncească pământurile*, la www.ziua.net/display.php?data=1998-08-12&id=11964.

⁸⁹ *Taxă de castă*, Clujeanul, 9 august 2007 (10.000 de euro dacă ești norocos. 50.000 de euro dacă n-ai nicio recomandare) <http://old.clujeanul.ro/articol/ziar/cluj/taxa-de-casta/16670/14> și *Nu se poate fără spagă?*, Clujeanul, 15.08.2007 <http://old.clujeanul.ro/articol/ziar/cluj/nu-se-poate-fara-spagac/16761/307/>; 10.000 euro sunt menționați și în *Scandal la admiterea în Barou*, Viața liberă, Galați, 10 ianuarie 2008, preluat la <http://bota.ro/wp-content/uploads/2008/01/spagagalati.doc>.

⁹⁰ Astfel, nedisponând de criteriile pentru departajarea candidaților în vederea promovării la ÎCCJ a judecătorilor care îndeplinesc toate condițiile legale, CSM a procedat, de exemplu, la concursul din august 2005 la respingerea a 28 de persoane fără a li se indica punctele din cariera lor care nu corespund cerințelor. Acest aspect a condus la situația ca unii candidați respinși în octombrie să poată fi admiși la o următoare sesiune, în noiembrie 2005. Situația s-a repetat în următorii ani. A se vedea www.csm1909.ro.

⁹¹ În perioada septembrie 2005 – august 2008, au fost numiți în urma interviului susținut la CSM, în procedura stabilită de art. 33. alin. (5) – (10) din Legea nr. 303/2004, azi abrogată, 111 candidați în funcția de judecător și un număr de 145 de candidați în funcția de procuror.

⁹² Astfel, potrivit comunicatului de presă din 26.02.2008, CSM a dispus încetarea detașării tuturor inspectorilor din cadrul Inspecției Judiciare. Fără o motivație bazată pe criterii obiective și având în vedere că Inspecția Judiciară, alcătuită în prezent în totalitate din magistrați detașați, își desfășoară activitatea sub coordonarea Plenului CSM, s-ar putea

detașării unui magistrat; cele de transfer al judecătorilor în funcția de procuror și invers; sau chiar de aprobare a participării unor magistrați la seminarii în țară sau străinătate. Toate aceste decizii țin de monopolul exclusiv al CSM, care nu își motivează soluțiile adoptate (simpla indicare a unor texte de lege nu este echivalentă cu motivarea), și unde lipsesc criteriile obiective și transparente care ar trebui să stea la baza acestora. Prin astfel de numiri arbitrare, chiar și la nivel de aparență, se creează cel puțin impresia unor adevărate rețele de loialitate (clientelism, în prezența căruia este afectată însăși independența agentului), ceea ce duce la perpetuarea abuzurilor și actelor de corupție.

De asemenea, concursul pentru ocuparea funcțiilor de conducere la instanțe și parchete include o probă orală de prezentare a unui proiect întocmit potrivit atribuțiilor funcției pentru care candidează, unde examinarea se face fără ca întrebările să fie comune tuturor candidaților, fără a se da note potrivit unui punctaj întocmit anterior și fără motivarea acestora. Mai mult, numirea de către CSM a membrilor în comisiile pentru promovare în funcție de execuție ori pentru numire în funcție de conducere, respectiv de către președinții curților de apel/procurorilor generali a membrilor din comisiile de admitere sau promovare a personalului auxiliar și conex se face fără nicio metodologie, fără a fi constituită o bază de date cu toți cei care ar corespunde profilului, fără o desemnare aleatorie a membrilor și fără a se cunoaște veniturile obținute de membrii comisiilor ca urmare a acestor activități, ceea ce întărește suspiciunile că preferințele personale ale celor care procedează la desemnare ar fi factorul determinant.

Aceasta face ca, de exemplu, toate concursurile pentru ocuparea funcțiilor de conducere la instanțe și parchete organizate de CSM prin INM în perioada 2005-2007 să fie viciate prin numirea unor membri care fie nu întruneau condițiile legale, fie se aflau în conflicte de interese cu cei care candidau⁹³. Ceea ce demonstrează responsabilitatea scăzută a unor magistrați față de activitățile extrajudiciare, dar și necunoașterea sau chiar încălcarea cu bună știință a reglementărilor naționale de drept administrativ și a normelor internaționale în materie de integritate și conflicte de interese⁹⁴.

Ca în orice altă instituție, se pot întâlni acte de corupție pentru angajarea anumitor persoane sau a soților, rudelor, prietenilor.

ușor specula că acești inspectori nu au avut o "viziune" comună cu a membrilor CSM, mai ales că intră în atribuțiile inspectorilor verificarea și cercetarea abaterilor disciplinare și deontologice inclusiv ale membrilor CSM. Mai mult, ca dovadă a lipsei de criterii în revocarea și angajarea inspectorilor CSM, prin comunicatul CSM din 09.04.2009 se comunică numele noilor inspectori, din care o parte provin chiar din rândul celor tocmai revocați.

⁹³ Societatea pentru Justiție, *Comunicat de presă din 07.01.2008*, la www.sojust.ro.

⁹⁴ S-ar putea argumenta că, la acea dată, legislația noastră nu interzicea ca din comisia de examinare să facă parte un coleg de instanță cu unul dintre candidați. Însă sunt incidente dispozițiile cu privire la neutralitate, imparțialitate, obiectivitate și aparență reglementate în *Modelul de Cod de Conduită a Agenților Publici* adoptat prin Recomandarea nr. (2000) 10 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului European.

Relevante în acest context sunt rezultatele din sondajului Gallup din ianuarie 2008: 27% dintre grefieri afirmă că atunci când se fac angajări în instituția unde lucrează sunt importante legăturile informale cu persoane din instituție, 20% afirmă că importante la angajare sunt legăturile de familie, iar 3% pomenesc de cadouri sau bani oferți celor din instituție.

De asemenea, în aceleași modalități pot fi influențate deciziile de evaluare sau de promovare a personalului. Astfel, în același sondaj, 43% dintre grefieri susțin necesitatea ca promovările să se bazeze pe meritul individual, ceea ce atestă suspiciunile crescute asupra corectitudinii în acest sector.

b. Sectorul de **salarizare** este și el unul dintre punctele vulnerabile. Grefierilor li se acordă premii, stimulente, de către conducătorul instituției după criterii imprevizibile, lipsite de transparență și, în general, lipsite de obiectivitate. Prin urmare, șeful instituției poate să își atragă în jurul său un personal obedient, dacă îl stimulează cu anumite sume de bani, cu bilete la prețuri reduse în stațiuni, cu facilitarea participării la seminarii de pregătire ș.a.m.d. De exemplu, președintele Tribunalului poate decide acordarea salariului de merit unei persoane pe care apoi o implică în comisia de licitație constituită la nivelul Tribunalului cu „misiunea” de a dirija licitațiile pentru achiziționarea de bunuri și servicii pentru instanță în direcția dorită de președinte.

Organizațiile neguvernamentale și presa au relevat modul arbitrar de acordare a premiilor și stimulentele în instituții precum Ministerul Justiției, Administrația Națională a Penitenciarelor sau Consiliul Superior al Magistraturii⁹⁵. În astfel de cazuri, acordarea discreționară a unor sume de bani poate atrage bănuiele cu privire la integritatea personalului și corectitudinea exercitării funcției lor.

c. Și **achizițiile publice** reprezintă un sector vulnerabil la corupție. Ca orice administrație, instanțele judecătorești, parchetele, secțiile de poliție, penitenciarele au nevoie să achiziționeze diverse bunuri sau servicii în vederea funcționării lor. Prin urmare, este aplicabilă legislația cu privire la achizițiile publice: prin atribuire directă, licitație etc. Pentru a dirija o achiziție publică către un anumit beneficiar, există posibilitatea anunțării reprezentanților doar a anumitor firme pentru a participa la procedură sau să se procedeze la o evaluare arbitrară etc. Mai ales când din astfel de comisii fac parte și magistrații, există puține șanse ca neregulile existente să fie descoperite sau ca membrii comisiei să fie sancționați, din moment ce contestațiile împotriva acestor proceduri se soluționează chiar la acea instanță. Evident, în domeniul achizițiilor publice pot fi supuse actelor de corupție toate persoanele

⁹⁵ A se vedea comunicatul *Indecența, ipocrizia și disprețul puterii executive*, din 26.09.2008, emis de Uniunea Națională a Judecătorilor din România, disponibil la www.unjr.ro.

implicate: achizitorul responsabil de procedură, finanțistul care fundamentează nevoia, decidentul care aprobă nevoia și procedura, evaluatorii care decid asupra ofertelor, juristul care răspunde de încheierea contractului, managerul de achiziție care răspunde de supravegherea contractantului și eliberarea tranșelor de bani.

În același context, este de menționat posibilitatea delapidării fondurilor instituției. În această categorie, ar intra inclusiv modul abuziv de utilizare a serviciului intern de transport de persoane sau corespondență, a telefoanelor instituției, a produselor de birotică, a modului de decontare a chiriei ori a tichetelor de transport. Acestea însă nu trebuie confundate cu faptele de corupție căci, referindu-ne la definiția acestei noțiuni așa cum am acceptat-o mai sus, ele nu sunt comise în legătură cu „puterea încredințată”, constituind prin urmare abateri disciplinare sau infracțiunea de abuz în serviciu.

5. Diagnoza corupției din sistemul juridic

Influențând negativ imparțialitatea decidentului, corupția afectează astfel corectitudinea deciziilor luate. Am văzut mai sus ce este corupția și unde anume se poate manifesta ea în cadrul sistemului juridic. Vom vedea acum ce anume cauzează corupția judiciară și care sunt formele ei de manifestare. De asemenea, vom analiza mijloacele folosite pentru corupere și vom arăta cum are loc contactul între cel corupt și corupător. În final, vom stabili tipurile de corupție și efectele pe care aceasta le produce direct asupra personalului și sistemului și, indirect, asupra societății.

5.1. Etiologia corupției

Corupția este un fenomen social complex. Cauzele corupției și factorii care favorizează apariția corupției sunt multiple: de natură juridică (instabilitatea legislativă, reglementări incomplete, necorelări între norme, hotărâri judecătorești nepredictibile, practică judiciară neunitară), de natură politică (Parlamentul dezincriminează infracțiuni de corupție sau le sancționează mai ușor ori chiar intenționează desființarea instituțiilor anticorupție, Președintele țării grațiază persoane condamnate pentru corupție, parlamentarii blochează cercetarea de către procurori în dosarele de corupție privind ministrii), administrativă (comportamentul funcționarilor, birocrație, lipsa autorității), socială (inegalitate socială), economică (aspirația la bunăstare și confort).

Raportat la sistemul juridic, cauzele și factorii care contribuie la răspândirea corupției sau la conturarea percepției despre corupție sunt:

a. Deficitul de informație

- *Conduita personalului*: dacă organul judiciar lasă impresia că nu cunoaște cauza ori nu are interes să soluționeze cu celeritate un dosar

sau dacă acordă amânări nejustificate, respectiv dacă nu cunoaște procesul de circulație internă a documentelor și a dosarelor, ori locul în care se găsește o informație, toate acestea vor crea cetățeanului impresia fie că interesul personalului față de situația sa particulară trebuie „stimulat”, fie că acestea sunt semnale ale unei cereri de mituire;

- *Lipsa informațiilor despre funcționarea sistemului*: de multe ori cetățeanul nu își cunoaște drepturile, dar nici nu are acces la informații despre modul de funcționare a sistemului legal din România pentru a-i fi protejate drepturile, ceea ce îl face credul față de cei care pretind foloase pentru a grăbi sau a asigura rezolvarea problemei sale;

- *Accesul deficitar la legislație al populației*: legislația din România este disponibilă gratuit doar în anumite condiții⁹⁶. Actele normative nu sunt accesibile pentru justițiabilii cetățeni străini sau minoritățile naționale, nefiind încă traduse în limbile de circulație internațională sau a acestor minorități. Ghidurile existente pe site-ul unor instituții sau în unele instanțe sunt mai degrabă reproduceri ale textelor de lege decât broșuri în care să se explice pe înțelesul cetățeanului de rând drepturile sale și căile procedurale pe care le are la îndemână pentru apărarea acestora;

- *Slabul acces la jurisprudență*: aplicații electronice gratuite pentru jurisprudență există doar pentru uzul intern al unor instanțe și parchete. Publicul nu are la dispoziție o bază de date, nici măcar cu privire la dosarele în care este implicat. La 31 ianuarie 2006 a intrat în vigoare obligația ca toate instanțele să publice jurisprudența pe internet⁹⁷, însă sunt și în prezent instanțe care nu au introdus datele necesare. Deocamdată se dezvoltă programul Jurindex, care cuprinde până în prezent numai deciziile curților de apel din 2008;

- *Colaborarea neadecvată cu presa*: deseori, în presă apar informații confidențiale din cursul procedurilor judiciare, ca urmare de cele mai multe ori a unor înțelegeri dintre anumiți jurnaliști și angajați. De exemplu, în schimbul informațiilor primite în mod regulat de la conducătorul unei instituții judiciare, acesta va beneficia de protecția trustului respectiv de presă împotriva criticilor publice cu privire la activitatea sa ori a instituției, sau mass-media va fi folosită chiar pentru răzbunări personale ori presiuni.

b. Lipsa controlului și a responsabilității

- *Lipsa democrației judiciare*: din nefericire, mai sunt reguli nescrise, ce caracterizează sistemul și care sunt perpetuate din cauza lipsei unei culturi deontologice, cum ar fi acelea că șefii nu pot fi criticați, cazurile de incompetență trebuie acoperite, actele de corupție nu se dezvăluie public, trebuie câștigată favoarea presei, asociația sau

⁹⁶ Guvernul a pus la dispoziție un site <http://legislatie.just.ro>. Însă pentru a accesa un anumit act normativ cel interesat ar trebui deja să cunoască o serie de date primare: numărul actului și data apariției acestuia.

⁹⁷ Portalul instanțelor judecătorești la <http://portal.just.ro>.

sindicatul instituției trebuie slăbite sau discreditate, liderilor acestora li se neagă reprezentativitatea etc.;

- *Neimplicarea societății civile în monitorizarea sistemului*: nu există deschidere din partea instanțelor și parchetelor pentru a colabora cu organizații neguvernamentale pentru a identifica punctual disfuncționalitățile organizatorice; acolo unde există rapoarte de evaluare externe, acestea sunt ignorate, iar concluziile și recomandările nu sunt implementate;

- *Pregătire profesională deficitară*: și independența, și integritatea au la bază o temeinică pregătire profesională. Dacă însă aceasta este una deficitară, iar personalului i se oferă ocazia să obțină extra-câștiguri, șansele de corupere cresc;

- *Birocrația excesivă și dezorganizarea*: circuitul greoi al dosarelor și al datelor primare, procedurile formale și îndelungate în lucrul cu publicul, funcționarii nepoliticoși, plimbarea cetățeanului pe la mai multe ghișee, îl vor determina pe acesta să apeleze la cunoștințe ce lucrează în sistem sau la mijloace de corupere. Acestea sunt permise de insuficienta monitorizare a procedurilor administrative din interiorul instituției, neaplicarea la timp sau adecvată a sancțiunilor disciplinare ori trecerea sub tăcere a actelor neetice;

- *Frica de represalii*: orice angajat care are cunoștință de acte ilegale sau neetice ale colegilor, șefilor, subordonaților este obligat, respectiv dator să le sesizeze organelor în drept. Din cauza riscului expunerii, în realitate prea puține fapte sunt reclamate, deși nesesiizarea organelor judiciare în situația luării la cunoștință a comiterii unei infracțiuni la locul de muncă este ea însăși infracțiune⁹⁸. Doar în codurile deontologice ale polițiștilor și personalului din sistemul de penitenciare se prevede în mod expres interzicerea toleranței actelor de corupție și informarea superiorilor și a organelor competente cu privire la cazurile de corupție despre care a luat cunoștință⁹⁹, iar încălcarea acestor atribuții poate atrage răspunderea disciplinară, civilă sau penală. De altfel, în cadrul sondajului Gallup din ianuarie 2008, 29% dintre grefieri afirmă că în instituția lor nu sunt încurajați, fără teama de repercusiuni, să semnaleze cazuri de comportament necorespunzător, iar 42% nu sunt încurajați să critice anumite decizii ale superiorilor. Pentru asigurarea unei protecții împotriva repercusiunilor asupra celui care ar sesiza fapte ilicite sau neetice, au fost adoptate două legi: a *protecției martorilor*¹⁰⁰ și a *protecției avertizorilor de*

⁹⁸ Legea prevede obligația ca cel care ia cunoștință de săvârșirea unei infracțiuni de serviciu sau în legătură cu serviciul să anunțe de îndată procurorul; aceeași obligație există pentru persoana care ocupă o funcție de conducere, cu privire la orice infracțiune care se comite în instituția sa (art. 214 și 227 C.proc.pen, respectiv art. 263 C.pen.), sau pentru cel cu atribuții de control și care are date și informații despre infracțiuni de competența D.N.A. (art. 14 alin.1 din O.U.G. nr. 43/04.04.2002);

⁹⁹ Art. 19 din Codul de etică și deontologie al polițistului, art. 6 lit. k din Codul deontologic al personalului din sistemul administrației penitenciare.

¹⁰⁰ *Legea nr. 682/19.12.2002 privind protecția martorilor*, publicată în M.Of. nr. 964 din 28 decembrie 2002.

*integritate*¹⁰¹. În acest context, amintim și rolul presei și al asociațiilor profesionale, care este esențial pentru expunerea abuzurilor, presiunea publică dovedindu-se de multe ori de mare efect;

- *Mecanisme de răspundere deficitare*: corupția înflorește unde riscul de expunere și de sancționare este redus. În momentul de față, prin desființarea recursului în anulare, judecătorii din recurs pot pronunța orice hotărâre, neexistând o altă cale de a fi răsturnată¹⁰². Pericolul arbitrariului este astfel foarte mare. Deși în cursul timpului au fost semnalate erori judiciare foarte grave, nu au existat niciun fel de sancțiuni pentru cei care le-au comis. Impunitatea față de erorile comise cu intenție sau gravă neglijență, cu toate că există dispoziții vizând răspunderea disciplinară sau cea penală, atrag costuri mari pentru justițiabili și societate, precum și cultivarea sentimentului că magistrații sunt deasupra legii. În același timp, tolerarea unor astfel de cazuri care sunt doar punctuale în prezent, face ca blamul public să se extindă și asupra mării majorități a magistraților și celorlalți agenți publici care sunt corecți. La toate acestea se adaugă *riscurile scăzute* de sancționare a agentului public incorect. Lipsa de integritate este accentuată de nesancționarea descurajantă a corupților: după cum vom arăta mai jos, în practică cuantumul sancțiunilor aplicate de instanțe celor judecați pentru infracțiuni de corupție este mic; or, dacă aceștia nu sunt sancționați cu pedepse dure, dacă nu își pierd locurile de muncă, dacă procesele durează mult, se dezvoltă o cultură a impunității care generează mai multă corupție¹⁰³;

- *Reglementări ce permit decizii discreționare*: corupția poate apărea în legătură cu modul în care polițiștii și procurorii decid începerea urmăririi penale, sau cu situațiile de preluare a cauzelor de la organul de cercetare penală la procuror ori de la procurorul de caz la procurorul de la parchetul ierarhic superior, sau cu modul de exercitare a atribuțiilor procurorilor de a decide netrimitea în judecată, sau cu criteriile de aplicare a unei sancțiuni administrative în loc de una penală celui cercetat, sau cu stabilirea cuantumulului pedepselor aplicate de judecători. Aceasta pentru că la luarea deciziilor enumerate stau doar criterii generale prevăzute de lege, în rest puterea de apreciere pe care o are

¹⁰¹ Avertizorii de integritate (*whistleblowers*) sunt persoane din interiorul unei instituții, ori foști angajați sau membri ai unor organizații care raportează încălcări ale legii și regulamentelor, fraude, acte de corupție, la care au fost martori sau pe care le-au descoperit, către cei care au competența sau voința de a lua măsurile corective necesare, fie din sistem (superiori, colegi), fie din afara sa (media, organizații de tip *watch-dog*, juriști). Asemenea avertizori au dezvăluit mari nereguli din firme private, cum sunt cele de tutun, sau chiar din interiorul F.B.I. ori al Comisiei Europene.

¹⁰² Erorile judiciare sunt încă un tabu în România. Presa a relevat posibile mari greșeli în cauzele Țundrea și Vișan. În alte țări, dezbaterile pe acest subiect sunt intense – a se vedea cazurile Dreyfus, Villemin, Toulouse sau d'Outreau în Franța, ori *The Innocence Project* în SUA.

¹⁰³ UNDP, *Anticorruption practice note*, 2004, suscit.

organul judiciar fiind decisivă¹⁰⁴. Pe această putere de apreciere se explică modul diferit de aplicare a legii de judecatori diferiți la cazuri similare: de exemplu, diferențele mari de pedepse aplicate în dosare distinct dar pentru același tip infracțiuni comise în aceleași condiții, sau arestarea unor inculpați și nearestarea altora deși sunt bănuți de comiterea unor fapte identice, ori întreruperea executării pedepsei pentru unii condamnați și respingerea cererilor similare pentru alții.

Chiar legea utilizează termenul „apreciază” când se referă la atributul judecătorului de a decide sesizarea altor organe ce ar putea sancționa administrativ pe cel cercetat penal (art. 12 C.proc.pen.), de a dispune refacerea sau completarea raportului de expertiză (art. 115 alin. 2 C.proc.pen.), de a decide revocarea arestării preventive (art. 140³ alin. 7 C.proc.pen.), de a admite asistența juridică din oficiu celui care nu își poate face singur apărarea (art. 171 alin. 2 și art. 172 alin. 3 C.proc.pen.), de a dispune amânarea sau întreruperea executării pedepsei (art. 453 alin. 1 lit. a C.proc.pen.), de a scurta termenul de citare în pricinile urgente (art. 89 alin. 1 C.proc.civ.) sau când se referă la capacitatea procurorului de a propune arestarea preventivă (art.138 alin. 3 C.proc.pen.) ori înlocuirea sau revocarea acesteia (art.139 alin. 3¹ C.proc.pen.), sau la capacitatea acestuia de a pune concluzii în cauzele civile (art. 45 C.proc.civ.). De asemenea, termenul „apreciere” este întâlnit deseori în cuprinsul motivărilor deciziilor judiciare, ceea ce creează senzația întemeierii hotărârii pe elemente subiective. Or, noi susținem în mod ferm că judecătorul nu poate „aprecia” starea de fapt, ci să o „rețină”; nu poate „aprecia” starea de drept, ci să o „constate”, nu poate „aprecia” că se impune condamnarea inculpatului, ci să „decidă” în acest sens. Singura „apreciere” care este permisă legal este în legătură cu mijloacele de probă, dar aici acest termen este utilizat în sens de „evaluare” a acestora, ca operațiune logică.

c. Oportunități

- *Salarii mici*: veniturile lunare ale magistraților sunt mulțumitoare¹⁰⁵, însă cele ale personalului auxiliar și conexe, în special ale arhivarilor și agenților procedurali sunt foarte scăzute, ceea ce poate favoriza corupția administrativă. Dar creșterea veniturilor nu este singura garanție a reducerii corupției (de altfel, între 2005 și 2008 salariile magistraților s-au dublat, însă și numărul de dosare de corupție

¹⁰⁴ Reamintim definiția UNPD a corupției: *Corupția = (Monopol + Putere discreționară) – (Responsabilitate + Integritate + Transparență)*; respectiv cea a lui Klitgaard: *Corupția = Monopol + Putere discreționară – Responsabilitate*. Prin „responsabilitate” se înțelege, în primul rând, „transparența”.

¹⁰⁵ La judecătorii, tribunale și curți de apel activează un număr de cca. 4100 de judecatori. Indemnizațiile lor nete lunare se situează, în prezent, între 1.900 și 6.670 lei, fără a fi luat în calcul sporul de 50% pentru risc și suprasolicitație neuropsihică, un drept aflat în prezent în litigiu. A se vedea comunicatul din 13 ianuarie 2009 a Uniunii Naționale a Judecătorilor din România pe site-ul www.unjr.ro.

implicând judecători și procurori a crescut), ci trebuie însoțită de schimbare de atitudine, stabilirea unui sistem meritocratic de exercitare a funcției, respectiv instituirea și aplicarea unor reglementări anticorupție;

- *Restricțiile impuse de natura funcției*: legea stabilește interdicția personalului din sistemul juridic de a mai desfășura alte activități, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior juridic. Această interdicție afectează, fără nicio rațiune, inclusiv personalul auxiliar din instanțe și parchete, care este împiedicat în a obține venituri suplimentare legale, deși acesta nu este implicat direct în luarea deciziilor judiciare;

- *Contactul direct cu publicul*: puterea discreționară, combinată cu contactul direct cu publicul, generează vulnerabilități. Tot un astfel de efect îl are și activitatea îndelungată în același post: dacă o persoană exercită atribuții în același post o perioadă îndelungată, se creează relații înăuntrul și în afara instituției care pot încuraja ascunderea corupției și favoritismul – este vorba în special de cei care lucrează direct cu publicul, dar și cei de la compartimentele auxiliare, cum ar fi resursele umane;

- *Cauze cu miză importantă*: dorința de îmbogățire rapidă este stimulată de soluționarea unor cauze având ca obiect bunuri cu valori mari, sau implicând politicieni ori oameni de afaceri cercetați penal, care își pot permite să ofere importante sume de bani sau alte foloase pentru obținerea unor soluții favorabile.

d. Condiții sociale

- *Frecventarea acelorași medii, școli, asociații, respectiv relații apropiate de familie*: relațiile astfel create facilitează contactul direct cu persoane care exercită funcții judiciare, ceea ce poate favoriza darea de mită și traficul de influență. Pericolul crescut a unor astfel de relații dintre magistrați, grefieri, polițiști cu foștii lor colegi deveniți avocați, respectiv puterea de influențare din partea politicianilor care sunt și avocați au determinat legiuitorul să introducă anumite interdicții de practicare a avocaturii.

ART. 82¹ din Legea nr. 161/2003:

(1) Deputatul sau senatorul care, pe durata exercitării mandatului de parlamentar, dorește să exercite și profesia de avocat nu poate să pledeze în cauzele ce se judecă de către judecătorii sau tribunale și nici nu poate acorda asistență juridică la parchetele de pe lângă aceste instanțe.

(2) Deputatul sau senatorul aflat în situația prevăzută la alin. (1) nu poate acorda asistență juridică învinuiților sau inculpaților și nici nu îi poate asista în instanțe în cauzele penale privind:

a) infracțiunile de corupție, infracțiunile asimilate infracțiunilor de corupție, infracțiunile în legătură directă cu infracțiunile de corupție, precum și infracțiunile împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene, prevăzute în Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, cu modificările și completările ulterioare;

- b) infracțiunile prevăzute în Legea nr. 143/2000 privind combaterea traficului și consumului ilicit de droguri, cu modificările și completările ulterioare;
- c) infracțiunile privind traficul de persoane și infracțiunile în legătură cu traficul de persoane, prevăzute în Legea nr. 678/2001 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane, cu modificările și completările ulterioare;
- d) infracțiunea de spălare a banilor, prevăzută în Legea nr. 656/2002 pentru prevenirea și sancționarea spălării banilor, cu modificările ulterioare;
- e) infracțiunile contra siguranței statului, prevăzute în art. 155 – 173 din Codul penal;
- f) infracțiunile care împiedică îndeplinirea justiției, prevăzute în art. 259 – 272 din Codul penal;
- g) infracțiunile contra păcii și omenirii, prevăzute în art. 356 – 361 din Codul penal.

(3) Deputatul sau senatorul aflat în situația prevăzută la alin. (1) nu poate să pledeze în cauzele civile sau comerciale împotriva statului, a autorităților sau instituțiilor publice, a companiilor naționale ori a societăților naționale în care acestea sunt părți. De asemenea, nu poate să pledeze în procese intentate statului român, în fața instanțelor internaționale.

(4) Prevederile alin. (1) – (3) nu se aplică în cauzele în care avocatul este parte în proces sau acordă asistență ori reprezentare soțului sau rudelor până la gradul IV inclusiv.

Relațiile civile ori de rudenie dintre cei implicați în soluționarea unui dosar au determinat, de altfel, reglementarea legală a unor cauze de incompatibilitate sau a unor interdicții.

De exemplu, conform art. 46 din C.proc.pen.: „Judecătorii care sunt soți, rude sau afini între ei, până la gradul al patrulea inclusiv, nu pot face parte din același complet de judecată”. Iar potrivit art. 48 alin. 2: „Judecătorul este incompatibil de a participa la judecarea unei cauze în căile de atac, atunci când soțul, ruda ori afinul sau până la gradul al patrulea inclusiv a participat, ca judecător sau procuror, la judecarea aceleiași cauze”.

Conform art. 20 din Legea nr. 51/1995: (1) Profesia de avocat nu poate fi exercitată la instanța de judecată sau la parchetul unde soțul avocatului sau ruda ori afinul său până la gradul al treilea inclusiv îndeplinește funcția de magistrat. (2) Dispozițiile alin. (1) se aplică în mod corespunzător și avocatului al cărui soț, rudă ori afin până la gradul al treilea inclusiv îndeplinește funcția de judecător la Curtea Constituțională ori funcția de judecător financiar, consilier de conturi sau procuror financiar la instanțele Curții de Conturi. (3) Dispozițiile alin. (1) se aplică în mod corespunzător și la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, precum și la

Departamentul Național Anticorupție. (4) Dispozițiile alin. (1)-(3) se aplică și avocatului titular, avocatului asociat, avocatului colaborator sau salarizat în cadrul profesiei, care se folosește de forma de organizare profesională ori de raporturile de conlucrare profesională stabilite în condițiile legii în scopul eludării acestor interdicții, sub sancțiunea săvârșirii unei abateri disciplinare grave.

Dar mai sunt însă și situații nereglementate în legislație, care implică legătura dintre două persoane care ar trebui să le împiedice să soluționeze dosarul: de exemplu, relația de concubinaj dintre doi judecători care sunt membri în același complet, sau relația consensuală dintre judecător și avocat, ori calitatea de soț a judecătorului din căile de atac cu cel care a pronunțat hotărârea atacată în materie civilă.

- *Toleranța din partea societății*: în multe domenii, populația consideră „normală” plata unor sume de bani suplimentare pentru obținerea de servicii. Așa cum, de regulă, cel care apelează la medic consideră normală plata unei sume suplimentare de bani, tot astfel atunci când este angrenat în procedurile judiciare cel implicat se gândește mai degrabă la cum ar putea câștiga favorul organului judiciar decât la susținerea în mod corect a cazului. În acest sens, Barometrul de opinie publică 2007 al Fundației Soros relevă că cei care au contact cu justiția (tribunal, notariat, cabinet de avocatură) au cunoștințe pe care se pot baza în proporție de 11% în 2007¹⁰⁶, iar cei care au contact cu poliția în proporție de 12,5%¹⁰⁷. Această neîncredere e sporită de mentalitatea întreținută prin intermediul mass-media cum că magistrații răspund la influențele politicului;

- *Necultivarea onoarei, integrității*: morala din sistemul judiciar reflectă morala din societatea românească, care este una scăzută. Aceasta pentru că sub aspectul eticii nu există verificări ale candidaților la recrutare, iar pe parcursul carierei evaluările sunt mai degrabă formale și eventual chiar un mijloc de presiune din partea decidenților. Seminarii specializate în probleme de etică și imparțialitate sunt prea puține, iar în chestiuni de anticorupție interne sunt inexistente. Cultura interesului public o întâlnim mai degrabă promovată în rândul polițiștilor decât printre cei care activează în sistemul instanțelor și parchetelor;

- *Obișnuința sau instinctul*: cât timp angajatul a fost implicat în acte de corupție și nu a fost sancționat, ori dacă și cei din jurul său procedează la fel, el va fi încurajat moral să adopte sau să continue aceeași conduită incorectă.

5.2. Forme de corupție

Așa cum am arătat mai sus, formele legale de corupție penală sunt cele reglementate în Codul penal și Legea nr. 78/2000. Referitor la

¹⁰⁶ Valorile sunt de 26% în 1998, 19% în 2002, 8% în 2005.

¹⁰⁷ Valorile sunt de 29% în 1998, 18% în 2002, 9% în 2005.

definiția mai mult de natură etică decât legală pe care am adoptat-o în prezentul studiu, există mai multe forme de corupție ce se pot întâlni în orice domeniu, inclusiv în procesul de luare a deciziilor judiciare, a celor administrativ-judiciare și a celor pur administrative. Coroborând datele obținute din investigațiile oficiale efectuate și sancțiunile aplicate până în prezent cu situațiile ipotetice deduse din vulnerabilitățile de sistem dezvăluite mai sus, formele de corupție prezente în sistemul de administrare a justiției sunt următoarele:

- **darea-luarea de mită**: implică două persoane, cea care promite sau dă un bun sau alt folos și cea care îl solicită sau primește pentru îndeplinirea licită sau ilicită a unui act care intră în atribuțiile de serviciu, neavând importanță cui aparține inițiativa actului de corupere¹⁰⁸;

- **traficul de influență**: privește un folos procurat celui care face promisiunea că va interveni pe lângă un agent public pentru a îndeplini sau nu un act ce intră în competența sa;

- **primirea de cadouri**: implică primirea unor foloase în timpul exercitării atribuțiilor, fără un scop neapărat de deturnare a modului de soluționare a dosarului, dar care poate favoriza crearea unor legături neetice;

- **ungere**: este vorba de foloase date agenților oficiali pentru a grăbi desfășurarea legală a unei proceduri sau pentru ca nu cumva partea adversă să intervină ea mai înainte;

- **frauda**: se referă la falsificarea de date sub forma falsului intelectual, falsului în înscrisuri, favorizarea infractorului;

- **șantajul**: presupune obținerea de foloase prin presiuni sau forță – de exemplu, se poate amenința cetățeanul incorect cu uzul armei, aplicarea unor sancțiuni administrative sau demararea unui dosar penal dacă nu adoptă o anumită conduită;

- **favoritismul**: desemnează ajutorul dat celor apropiați (prieteni, asociați) pentru numirea în anumite posturi pe criterii ce țin de relații de amicitie și nu de competență. Din acest punct de vedere, cele mai vulnerabile decizii sunt cele de numire în posturi ce se ocupă fără examen sau unde probele orale sunt decisive: transferul judecătorilor la alte instanțe, numirea procurorilor la DNA sau DIICOT, promovarea judecătorilor la Înalta Curte, numirea inspectorilor judiciari la CSM, numirea primului-grefier la instanțe;

- **nepotismul**: formă de favoritism constând în facilitarea angajării în sistem a soțului sau rudelor, în condiții ilegale;

- **delapidare**: privește deturnarea fondurilor publice;

- **folosirea informațiilor confidentiale**: se referă la utilizarea pentru sine sau prieteni a informațiilor cunoscute în exercitarea atribuțiilor de serviciu (de exemplu, un executor judecătoresc cumpără printr-un

¹⁰⁸ Mita face parte din categoriile de *motivație* a angajatului. Din punctul de vedere al efectelor sale, mita este o formă de *recompensă*. A se vedea Eugen Burduș, Gheorghiuță Căprărescu, *Motivația*, în „Fundamentele managementului organizației”, Editura Economică, București, 1999, p. 486.

intermediar imobilul scos la licitație pe care îl atribuie acestuia la un preț mic);

- **comision reciproc** (*kickbacks*): o persoană face un favor ilegal unei alte persoane, iar aceasta din urmă procedează și ea la fel, ilegal, în favoarea primei persoane; de exemplu, o persoană este promovată de conducătorul instituției pe un anumit post ca să faciliteze acestuia sustragerea anumitor bunuri prin intermediul său sau administratorul instituției cumpără consumabile fără licitație de la un producător care îl recompensează cu un comision din suma încasată de la instituție.

În *Anexa III* am prezentat câteva exemple de cazuri cu persoane care activează în sistemul juridic și care au fost condamnate definitiv pentru comiterea unor infracțiuni de corupție în perioada 2004-2008. Exemplele oferite relevă faptul că cel mai des, în practică, este întâlnită corupția sub forma dării-luării de mită și a traficului de influență, comise în scopul de a influența decizia procurorului sau a judecătorului.

5.3. Mijloace de corupere

Cazurile instrumentate de organele judiciare în perioada 2004-2008 ne permit să formulăm anumite constatări cu privire la bunurile sau serviciile ce constituie obiect al infracțiunilor de corupție și cu privire la situațiile în care acestea se oferă sau se primesc.

Astfel, *foloasele* ce au constituit mijloace de corupere au fost:

- bani (lei, euro sau dolari americani, cash ori pe card, plată facturi, cota parte din afacerile „protejate”, împrumut de bani);

- bunuri date sub formă de cadou¹⁰⁹ sau vândute cu preț diminuat (bijuterii, produse alimentare, produse electronice, produse electrocasnice, mobilă, autoturisme, set anvelope, combustibil, îmbrăcăminte, cosmetice, materiale de construcție, animale, arme de vânatoare, icioane) ori date în folosință (autoturisme);

- servicii (sejururi la mare, excursii în străinătate, facilitarea procurării unei locuințe, a unui loc de muncă, asigurare menaj în locuință);

- favoruri (nedepunerea unei plângeri administrative sau penale împotriva celui mituit, favoruri sexuale, transfer).

Din cauzele instrumentate de organele judiciare până acum, se observă că *valorile* cele mai mari ale acestor foloase sunt în dosarele cu miză mare – cele comerciale, unde sumele de bani din proces sunt foarte mari și cele penale, unde în joc este libertatea persoanei. Valoarea

¹⁰⁹ În Albania, oferirea de cadouri unui judecător, inclusiv de către cei implicați în procedurile judiciare, nu este considerată un act ilicit, chiar dacă aceasta vine din partea celor care au beneficiat de o hotărâre pronunțată de judecătorul respectiv. În unele localități din România, există asemenea practici din partea marilor firme de avocatură sau de insolvență, cu prilejul unor sărbători, ori practica oferirii unui buchet de flori sau a unui pachet de cafea magistratului. În măsura în care valoarea darului este simbolic și asemenea comportamente sunt tolerate, se poate purta mai degrabă o discuție dacă un asemenea comportament este etic sau nu, mai degrabă decât a se discuta dacă este vorba despre un act de corupție.

diferă și în funcție de poziția celui care efectuează cercetarea penală (grad superior, funcție de conducere) și de posibilitățile celui cercetat (cetățean străin, om de afaceri). Suma pretinsă este aproape întotdeauna mai mare decât suma primită.

Foloasele care constituie mijlocul de corupere pot proveni din domeniul privat (banii plătiți de justițiabili) sau din fondurile publice (deturnare de fonduri).

Momentul în care se poate interveni pentru afectarea corectitudinii procedurii este fie la începutul, fie la sfârșitul acesteia. De regulă, se intervine la organele care dețin monopolul demarării procedurilor (organe de constatare precum Garda Financiară sau polița din serviciul circulație; organe judiciare cum sunt poliția judiciară și procurorii) și la cele care iau hotărârea decisivă, finală (instanțele de recurs).

De asemenea, folosul se poate da și după îndeplinirea, în condiții legale, a actului de către organul judiciar (primire de foloase necuvenite). Un astfel de folos dat în mod repetat, creează un obicei și devine de fapt o promisiune de mituire.

5.4. Modalități de corupere

Atunci când corupția implică cel puțin două persoane, contactul dintre ele se poate produce în două modalități:

- *direct*: ceea ce fie necesită o mare încredere între cei implicați, de regulă bazată pe relații de prietenie sau contacte precedente, ori pe recomandarea din partea unei alte persoane în care agentul public are încredere; fie presupune un mijloc de presiune, rezultat din relații de autoritate sau chiar în urma șantajului;

- *indirect*: în această modalitate se apelează la intermediari. Aceștia pot fi actuali sau foști colegi, membrii familiei¹¹⁰ sau persoane cu care oficialul intră des în contact, cum ar fi personalul auxiliar sau avocații în cazul magistraților, ori chiar vecinii acestuia.

Contactul poate fi pentru un singur act de corupere, sau poate fi repetat (infracțiune continuată).

5.5. Scopul coruperii

a. Se poate cere-oferi mită pentru a distorsiona procedura judiciară sau a exercita atribuții administrative în vederea obținerii unui *act ilegal*.

Astfel, intră în primă categorie neaplicarea unei sancțiuni deși legea a fost încălcată, eliberarea unui arestat deși s-ar fi impus menținerea privării lui de libertate, schimbarea unei încadrări juridice în afara temerilor legale, consemnarea unei alte stări de fapt în procesul-verbal

¹¹⁰ Judecătorul Aleksandr Karpov, vicepreședintele Curții Supreme din Rusia, a demisionat pe 17 februarie 2009, ca urmare a arestării fiului său într-un dosar de corupție. Fiul magistratului este suspectat că a acceptat 30.000 USD pentru a influența judecătorii Curții într-un dosar (*Juridice.ro*, 18.02.2009).

încheiat, sustragerea sau distrugerea unor probe de la dosar, neemiterea unei citații, nedepunerea sau sustragerea din dosar a dovezii de îndeplinire a procedurii de citare sau a comunicării hotărârii, tergiversarea soluționării unui dosar, scurgerea de informații, menținerea inculpatului privat de libertate în arestul poliției deși trebuia transferat în penitenciar, stabilirea unui diagnostic favorabil unui deținut pentru a obține întreruperea executării pedepsei, diminuarea frauduloasă a patrimoniului unei societăți comerciale aflate în lichidare.

Intră în cealaltă categorie, privind deciziile administrative: declararea drept câștigător al unei licitații a unui concurent ce avea o ofertă inferioară celorlalți, eliberarea unei adevărinite cum că autoturismul prezentat la înmatriculare nu este procurat ilicit deși realitatea e contrară, asigurarea protecției unui grup criminal de către autorități, folosirea deținuților la construcția casei funcționarilor A.N.P. sau a magistraților, pontajul personalului în zile lipsă.

b. Dar folosul se oferă nu de puține ori și pentru a fi îndeplinite *acte legale*. Astfel, în Raportul Global asupra Corupției din 2007 al asociației Transparency International, menționat mai sus, 10% din respondenții din 21 țări cuprinse în sondaj au declarat că au plătit mită pentru a obține o soluție dreaptă. De exemplu, se poate da mită pentru ca inculpatul, vinovat de comiterea unei infracțiuni ușoare, să se asigure că judecătorul va decide executarea pedepsei cu închisoarea nu în penitenciar, ci în libertate în condiții de suspendare condiționată sau sub supravegherea unui consilier de probațiune; sau pentru ca judecătorul să îi aplice sancțiunea închisorii în limite legale, dar spre limita minimă sau chiar mai jos de aceasta, prin reținerea circumstanțelor atenuante care sunt facultative; sau pentru ca organul judiciar să dea curs unei plângeri și să demareze cercetările contra autorilor unei fapte ilicite, ori ca judecătorul să acorde termene mai scurte sau să grăbească redactarea soluției. Sau, se poate da mită fără a cere organului judiciar să facă ceva ilegal, doar ca nu cumva partea adversă să intervină la acesta să-l corupă pentru a comite un act ilegal.

5.6. Efectele corupției judiciare

Corupția constituie o amenințare pentru democrație, pentru preeminența dreptului și drepturile omului, subminează principiile de bună administrare, echitate și justiție socială, denaturează concurența, împiedică dezvoltarea economică și pune în pericol stabilitatea instituțiilor democratice și bazele morale ale societății. Costurile sociale ale corupției sunt sumele de bani pierdute pentru comiterea faptei, cheltuielile de investigare ale actului infracțional, înșelarea încrederii populației și corupția generată de corupție (formarea lanțurilor de corupți).

Prin încălcarea regulilor, îndatoririlor și moralității, corupția dezintegrează societatea, comunitățile, căci afectează responsabilitatea, transparența socială, erodează încrederea socială. În același timp,

încălcarea duce la pierderea integrității indivizilor, care vor trăi în minciună și standarde contradictorii.

Corupția judiciară afectează integritatea profesionistului din justiție, dar și a sistemului ca atare. Ea atinge imparțialitatea ce ar trebui să caracterizeze exercitarea atribuțiilor de serviciu și, în general, afectează responsabilitatea pe toate planurile. Efectele și costurile ridicate pe care le implică corupția judiciară, atât direct, cât și indirect, se pot grupa astfel:

5.6.1. Pentru public și societate în general are loc un declin moral al valorilor – noțiunile de bine și rău se relativizează, se furnizează un model negativ tinerei generații, protecția drepturilor devine iluzorie, democrația se erodează:

- percepție negativă de ansamblu: existența chiar și a unui număr redus de cazuri de corupție în sistemul juridic va avea un impact negativ asupra populației, pentru că acest sistem este tocmai cel chemat să sancționeze corupția din celelalte domenii. Aceasta duce la scăderea încrederii în justiție, crește incertitudinea asupra rostului justiției și finalității unui proces când nu există predictibilitate și transparență, când sistemul nu funcționează, când procurorii își cumpără posturile de șefi iar judecătorii iau mită, când marii corupți sau marii infractori sunt sancționați mult prea ușor sau scapă sancționării. Crescând suspiciunile, justiția își pierde legitimitatea și astfel scade eficiența aplicării legilor;

- sărăcirea celor săraci: în cazul corupției de zi cu zi, costurile afectează mai ales populația săracă, ce nu are posibilități de plată suplimentară¹¹¹. În acest sens este și opinia Comisarului European pentru Drepturile Omului, exprimată în *Punctul de vedere din data de 24.06.2008 asupra corupției judiciare*, ce este cuprins în *Anexa II* a prezentului studiu;

- perpetuarea practicilor neintegre: nesancționarea de către justiție în mod exemplar și la timp a actelor de corupție face ca acestea să se extindă atât la persoane individuale (prieteni, rude, colegi), cât și în domenii importante, precum politică, educație, sănătate, protecția mediului. Ca urmare, scade încrederea generală în celelalte instituții și autorități. Presupusele legături cu justiția vor determina populația să nu aibă încredere în calitatea și autoritatea instituțiilor statului și vor crea impresia că numai prin acte de corupție se poate obține un serviciu de calitate, vor îndemna populația să corupă la rândul său; orice post, orice serviciu, orice resursă (politică, economie, presă) se va cumpăra, erodându-se astfel însăși democrația. În paralel, are loc o inhibare a dezvoltării economice: investițiile vor fi mai puține sau pe bani negri, ajutoarele externe se vor reduce, fondurile publice vor fi puține pentru domenii importante, corupția devine sistemică și instituționalizată;

¹¹¹ Corupția îi afectează în special pe săraci, întrucât pentru ei este un efort deosebit găsirea resurselor în vederea mituirii agenților publici, spre deosebire de persoanele avute.

- scăderea protecției drepturilor: reclamând justiției acte de nedreptate cauzate de anumite persoane care ajung în final să se sustragă răspunderii datorită unor acte de corupție, persoanele vătămate nu mai pot să își apere prin justiție drepturile sau interesele; firmele care nu plătesc mită nu își pot asigura realizarea și protejarea intereselor economice. Practic, legea nu se mai aplică, iar părțile sunt tratate în mod discriminatoriu, prin favoritisme. Supremația legii, care ar trebui asigurată de instituții, este compromisă. Criminalitatea este încurajată: corupția nesancționată va genera nu numai comiterea altor acte de corupție, ci va permite și încuraja comiterea și a unor fapte ilicite grave cu care corupția este în legătură, precum traficul de droguri și de persoane, spălarea de bani, crima organizată, șantajul, neplata taxelor către stat etc.

5.6.2. Pentru sistemul juridic, corupția afectează însăși independența acestuia:

- afectarea capacității funcționale: justiția devine una privată (preferențială), sau una ineficientă (ceea ce echivalează tot cu injustiția); sistemul devine imprevizibil și nesigur;
- găsirea unor metode de autoprotecție de către politic: în marile cazuri de corupție, se va încerca mituirea magistraților, imixtiunea în activitatea acestora sau chiar în cariera lor;
- scăderea calității serviciilor: din moment ce personalul găsește o cale suplimentară de câștig pentru anumite servicii, preferențiale, nu are interes să asigure o calitate sporită a serviciilor;
- creșterea numărului de cauze de corupție pe rol: în măsura în care există organisme profesioniste de combatere a corupției, investigațiile vor fi mai numeroase.

5.6.3. Pentru personalul din justiție, corupția afectează integritatea, profesionalismul și responsabilitatea acestuia:

- scăderea pregătirii, a calității muncii: personalul nu va mai fi interesat să își sporească pregătirea cât timp serviciul deja prestat îi aduce venituri suplimentare;
- extinderea corupției la alți colegi: comportamentul ilicit, dar aducător de venituri suplimentare va fi copiat în lipsa unor politici de stopare de către alți colegi; justiția devine servilă;
- perpetuarea în timp a practicilor neintegre: actele de corupție nesancționate, vor determina salariatul să le repete în timp;
- scăderea curajului: nesancționarea corupției și perpetuarea acestor acte slăbesc încrederea propriului personal în reformarea sistemului, duc la pierderea curajului de a denunța aceste acte și la resemnare.

5.7. Tipurile de corupție

În ceea ce privește tipurile de corupție, sunt posibile mai multe clasificări, care nu sunt în afara criticii tocmai datorită naturii complexe a fenomenului de corupție:

5.7.1. Marea și mica corupție

Există trei criterii pentru a diferenția marea corupție de mica corupție:

a. Poziția ierarhică pe care o ocupă făptuitorul

Mare corupție este așa-numita *corupție politică* sau *de nivel înalt*, care se întâlnește la nivelul organelor de conducere ale statului¹¹², adică cele ce alcătuiesc politicile, strategiile, legile. Corupția politică acoperă o paletă largă de practici, de la finanțarea ilegală a partidelor politice și a campaniilor electorale, la cumpărare de voturi sau traficul influenței de politicieni sau cei aleși în funcții publice. Aceste persoane își pot utiliza poziția oficială pentru a-și îmbunătăți propria bunăstare (de exemplu, se emite un act normativ pentru scutirea de taxe pe termen de 24 ore a importurilor unor anumite bunuri de către anumite societăți cu care politicienii sunt în relații sau se manipulează procesele de privatizare; se falsifică acte normative prin îndepărtarea sau adăugarea ilegală a unor texte), ori pentru a-și îmbunătăți statutul sau propria putere (cumpărarea locului la alegeri, cumpărare voturi).

În legătură cu justiția, corupția politică se poate manifesta prin manipularea modului de numire, promovare, transferare, revocare a magistraților, în influențarea salarizării acestora și în modul de repartizare a cauzelor către aceștia.¹¹³ Mijlocul de garantare a protecției față de influența politicului în scopul asigurării independenței instituționale a justiției este separarea puterilor în stat și autogovernarea justiției, de regulă prin consilii judiciare care să asigure gestionarea carierei magistraților¹¹⁴ și prin autonomia instanțelor care să asigure gestionarea propriilor probleme administrative.¹¹⁵

Mica corupție este *corupția birocratică* sau *administrativă*, care se întâlnește la nivelul administrației publice, datoare să aplice politicile publice și legile create de politicieni. Se întâlnește zi de zi, acolo unde cetățeanul are contact direct cu oficialii, inclusiv cu cei din justiție. Acest tip de corupție se produce cel mai des prin darea-luarea de mită. Sumele variază, dar de regulă acestea sunt de o valoare redusă. E specifică țărilor aflate în tranziție.

Legiuitorul român a considerat că o anumită calitate a persoanelor din sistemul juridic atrage competența efectuării urmăririi penale de

¹¹² Este vorba de președintele unei țări, parlamentari, miniștri, înalți funcționari (inclusiv din serviciile de siguranță și militare), judecători. În unele opinii ar trebui incluse aici și autoritățile locale: prefect, primar, membrii în consiliile județene și locale.

¹¹³ În Algeria, judecătorii prea independenți sunt penalizați și transferați în alte localități. În Peru și Sri Lanka, dosare au fost transferate la judecători mai pliaibili. Până în 2006, șeful justiției britanice era și membru al guvernului. În SUA, campaniile de alegere ale judecătorilor sunt finanțate din surse private. A se vedea Raportul Global asupra Corupției din 2007 al TI.

¹¹⁴ A se vedea *Opinia nr. 10 din 2007 privind Consiliul judiciar în serviciul societății*, adoptată de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni, la www.coe.int/ccje.

¹¹⁵ A se vedea *Rezoluția privind starea financiară și situația administrativă a instanțelor judecătorești și parchetelor*, supusă de CSM adoptării în cadrul adunărilor generale ale judecătorilor și procurorilor în luna aprilie 2009, pe www.csm1909.ro.

către Direcția Națională Anticorupție. Potrivit acestui criteriu, sunt cazuri de mare corupție, *indiferent de valoarea sumei sau a bunului* care formează obiectul infracțiunii de corupție, dacă aceasta implică: judecătorii ICCJ și ai Curții Constituționale; ceilalți judecători și procurori; membrii CSM; ofițeri de poliție; conducătorii autorităților și instituțiilor publice centrale și locale și persoanele cu funcții de control din cadrul acestora, cu excepția conducătorilor autorităților și instituțiilor publice de la nivelul orașelor și comunelor și a persoanelor cu funcții de control din cadrul acestora; avocații; comisarii Gărzii Financiare; personalul vamal; persoanele care exercită funcții judiciare în cadrul instanțelor internaționale a căror competență este acceptată de România, precum și funcționarii de la grefele acestor instanțe; lichidatorii judiciari; executorii Autorității pentru Valorificarea Activelor Statului.¹¹⁶ Restul personalului va fi cercetat de unitățile obișnuite de parchet.

b. Valoarea obiectului faptei de corupție¹¹⁷

Marea corupție poate interveni, de exemplu, în domeniul achizițiilor publice, spre deosebire de *mica corupție* întâlnită la vamă, plata taxelor, obținerea de autorizații, permise.

Prin voința legiuitorului nostru, dacă valoarea sumei sau a bunului care formează obiectul infracțiunii de corupție este mai mare decât echivalentul în lei a *10.000 de euro*, competența urmăririi penale aparține Direcției Naționale Anticorupție (art. 13 alin. 1 pct. a O.U.G. nr. 43/2002).

c. Gradul de impact al faptei de corupție¹¹⁸: extins, cum ar fi contractarea ilicită a unei firme de iluminat poate prejudicia toți contribuabilii dintr-un oraș; sau individual, cum ar fi șpaga de la ghișeu care nu afectează decât pe mituitor și pe cei care solicită eliberarea unei licențe asemănătoare.

Din acest punct de vedere, infracțiunile împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene sunt de competența Direcției Naționale Anticorupție (art. 13 alin. 1¹ O.U.G. nr. 43/2002).

5.7.2. Corupția sistemică și cea sporadică¹¹⁹

Corupția sistemică (endemică) este corupția care este parte integrantă și esențială a sistemului economic, social și politic. Practic, majoritatea instituțiilor și a activităților sunt folosite și dominate de indivizi și grupuri de indivizi corupți neexistând altă alternativă pentru cetățeni decât a accepta și a se implica în aceste acte de corupție. Raportat la o singură instituție, corupția sistemică apare atunci când

¹¹⁶ Art. 13 alin 1 pct. b din O.U.G. nr. 43/04.04.2002 privind DNA publicată în M. Of. nr. 244 din 11 aprilie 2002, cu modificările aduse prin O.U.G. nr. 134/2005.

¹¹⁷ După criteriul *Centrului de Resurse Anticorupție* al asociației internaționale U4, la www.u4.no.

¹¹⁸ Clasificare a TI, www.nudaspage.ro.

¹¹⁹ Clasificare a organizației U4, www.u4.no/document/glossary.cfm.

întreaga organizație, cultura sau leadership-ul său îngăduie practici corupte, închid ochii în fața acestor acte și chiar încurajează asemenea comportamente inadecvate.¹²⁰

Corupția sporadică (ocazională) se petrece în mod neregulat, ocazional, și influențează nu mecanismul, ci individul, afectând doar morala celor implicați. În aceste cazuri, nu se poate vorbi de o rețea, nici măcar la nivel teritorial.

5.7.3. Corupția funcțională și cea disfuncțională

Corupția funcțională are ca scop facilitarea îndeplinirii legale a unor acte, e comisă pentru a „unge” mecanismul birocrăției, așa cum am arătat mai sus. Sumele vehiculate sunt mici. Este mai degrabă o chestiune legată de cultură, societatea însăși legitimând uneori astfel de conduite (Rusia, Coreea de Sud, Turcia)¹²¹.

Corupția disfuncțională este corupția ce are ca efect îngreunarea activităților. Foloasele oferite/primite în acest caz au o valoare ridicată.

5.7.4. Corupția în sectorul public și cea în sectorul privat

Corupția în sectorul public este cea care cuprinde:

- corupția administrativă: privește activitatea administrației publice locale și centrale, autoritățile vamale, sănătatea și asistența socială, cultura și învățământul, instituțiile din domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale;

- corupția în justiție: privește autoritățile judecătorești, parchete și instanțe;

- corupția economică: se întâlnește în special în domeniul financiar-bancar, în agricultură, silvicultură și în unele ramuri ale industriei, metalurgie-siderurgie, precum și în prelucrarea și comercializarea petrolului;

- corupția politică: este legată în special de activitatea parlamentară și a partidelor politice: efectele negative ale imunității parlamentare¹²², influențarea inițiativelor legislative, finanțare partidelor politice și a campaniilor electorale.

Corupția în sectorul privat implică activitățile comerciale desfășurate de societățile naționale sau companiile multinaționale. Ea afectează

¹²⁰ Gerald Caiden, *The Burden on Our Backs; Corruption in Latin America*, lucrare prezentată la cel de-al VIII-lea „Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003”.

¹²¹ „Comportamente care au fost acceptabile și legitime în baza unor norme tradiționale devin inacceptabile și corupte când sunt văzute prin prisma normelor moderne” (Robert King Merton, *Social Theory and Social Structure*, 1968, New York: The Free Press).

¹²² De altfel, în cauza de *Jorio vs. Italia*, hotărârea din 03.03.2004, CEDO a stabilit că scopul imunității parlamentare este acela de a permite libera exprimare a reprezentanților poporului și de a împiedica atingeri aduse funcției parlamentare prin urmări partizane. Declarațiile în litigiu au fost însă făcute într-un interviu dat unui ziarist, deci în afara camerei legislative, și nu sunt legate de exercitarea funcțiilor parlamentare *stricto sensu*. În același sens, a se vedea cauzele *Cordova vs. Italia* hotărârea din 30.04.2003, *C.G.I.L. vs. Cofferati vs. Italia* hotărârea din 24.02.2009, la www.echr.coe.int.

competiția corectă și regulile economiei de piață, scade calitatea produselor și serviciilor, scade investițiile economice. În actele de corupție sunt deseori implicați oficiali (*mita privat-public*), mituiți pentru a acorda facilități fiscale sau anumite contracte unor firme, de la achiziții mărunte la contracte de producere de armament și la concesionări pentru exploatarea resurselor naturale. Dar la fel de periculoasă este și corupția în interiorul societății sau între firme (*mita privat-privat*).¹²³

5.7.5. Corupția activă și cea pasivă

Corupția activă constă în propunerea sau oferirea de foloase decidentului (darea de mită, cumpărarea de influență).

Corupția pasivă constă în acceptarea acestor foloase (luarea de mită, primirea de foloase necuvenite, traficul de influență).

5.7.6. Corupția neagră, cenușie și albă¹²⁴

Corupția neagră se referă la comportamentele repudiate atât de opinia publică, cât și de elite.

Corupția cenușie privește condamnarea corupției dorită doar de elitele societății.

Corupția albă privește fapte sau comportamente antisociale a căror sancționare nu este dorită de nicio categorie socială, corupția fiind găsită tolerabilă. Intră aici activitatea de lobby, dar și mici „atenții” (de exemplu, flori) date profesoarei, doctorului etc.

¹²³ Corupția în sectorul privat face obiectul *Deciziei-cadru a Consiliului UE nr. 2003/568/JHA cu privire la combaterea corupției în sectorul privat și al Convenției ONU împotriva Corupției*.

¹²⁴ Alexandru Boroi, Sorin Corlățeanu, Mirela Gorunescu, Ioan Molnar, Costică Voicu, *Drept penal al afacerilor*, ediția a 4-a, Editura All Beck, București, 2006, p. 6.

PARTEA A III-A

STANDARDELE DE INTEGRITATE JUDICIARĂ

Statul de drept este întemeiat pe supremația legii: conform art. 16 din Constituția României *nimeni nu este mai presus de lege*, ceea ce înseamnă că atât cetățenii, cât și autoritățile publice trebuie să respecte legea. Iar această cerință nu este suficient să fie îndeplinită, ci trebuie să se și vadă că este îndeplinită¹²⁵ – numai astfel putând fi fundamentată încrederea justițiabilului în sistemul juridic, încredere în care *aparențele și percepția* joacă un rol esențial.

Există o prezumție, mai mult sau mai puțin reală, și anume că „*cine are putere este tentat să abuzeze de ea*”¹²⁶; s-a mai spus că „*puterea tinde să corupă; puterea absolută corupe în mod absolut*”¹²⁷. De aceea, este necesar ca mai întâi să fie prevenite comportamentele abuzive, neintegre, prin crearea unor standarde și prin instituirea unor bune practici. În al doilea rând, este necesar să fie instituite mecanismele de reprimare a comportamentelor deviate de la standardele de mai sus.

Conceperea la nivel național a unei politici care să regleze conduita adoptată de agentul ce își desfășoară activitatea în sectorul juridic trebuie să aibă în vedere cerințele internaționale, care în era globalizării dobândesc o tot mai mare relevanță. Deși sunt multe reglementări în legătură cu integritatea, care ating mai ales aspectul de independență personală și de imparțialitate (de exemplu, *Principiile de bază ale Independenței Justiției* adoptate de ONU în 1985, *Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor* adoptată de Consiliul Europei în 1998), am înțeles să dezvoltăm în prezentul studiu strict reglementările privind conduita etică și anticorupția.

1. Reglementări și eforturi la nivelul mondial

Vom analiza în cele ce urmează principalele instrumente internaționale care reglementează corupția, insistând însă pe reglementările privind sistemul juridic. Multe din acestea oferă bune practici și soluții pentru prevenirea și combaterea corupției, inclusiv în sectorul de

¹²⁵ „*Justice must not only be done; it must also be seen to be done*” – opinia judecătorului Lord Hewart CJ în cazul *Rex v. Sussex Justices, Ex parte McCarthy* [1924].

¹²⁶ Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, partea XI, cap. 4, Editura Științifică, București, 1964.

¹²⁷ Lord Acton, istoric britanic, profesor la Universitatea din Cambridge, 1887, în *The Biographical Encyclopedia*, Cambridge, University Press, 1988, p. 6.

justiție, motiv pentru care și propunerile noastre din capitolul următor al lucrării se vor întemeia pe acestea.

1.1. ONU

Organizația Națiunilor Unite a fost înființată în 1945 și numără în prezent 192 de țări membre¹²⁸. Conform Cartei, ONU are patru obiective majore: să mențină pacea și securitatea internațională; să dezvolte relații de prietenie între națiuni; să coopereze în rezolvarea problemelor internaționale și în promovarea respectului pentru drepturile omului; și să fie un centru pentru armonizarea acțiunilor tuturor statelor. Problema corupției și a integrității la nivel ONU a fost abordată în cadrul următoarelor instrumente:

a. *Codul de Conduită a Oficialilor ce Aplică Legea* (1979)¹²⁹.

Codul se aplică persoanelor cu atribuții polițienești, în special cele de arestare și deținere; față de această definiție, rezultă că el se aplică polițiștilor, procurorilor, judecătorilor și funcționarilor din Administrația Penitenciarelor din țara noastră. Fiecare articol este însoțit de comentarii oficiale. Cele opt articole prevăd că atribuțiile se exercită în serviciul comunității și pentru protejarea persoanelor împotriva actelor ilegale, agenții trebuie să respecte drepturile omului, să folosească forța doar când este necesar, să păstreze confidențialitatea informațiilor obținute, să nu provoace și să nu tolereze acte de tortură sau cruzime, să asigure sănătatea persoanelor deținute, să nu comită niciun act de corupție și să se opună și să combată asemenea acte, să respecte legea și prezentul cod, să prevină și să combată încălcarea acestora.

Aplicarea codului este încurajată de „*Ghidul pentru implementarea efectivă a Codului de Conduită a Oficialilor ce Aplică Legea*” (1989)¹³⁰. Se recomandă acordarea unei maxime importanțe selectării, educării și formării oficialilor; remunerarea să fie adecvată, iar condițiile de muncă potrivite; stabilirea unui mecanism disciplinar intern și a unei monitorizări externe; aducerea la cunoștința publicului a unui mecanism de reclamații contra oficialilor. Pentru implementare la nivel național, se sugerează traducerea ghidului, preluarea lui în legislație, aducerea la cunoștința funcționarilor și a publicului atât a

¹²⁸ Cererea de admitere a României în ONU a fost aprobată de Adunarea Generală la 14 decembrie 1955, prin Rezoluția 995 (X). Centrul de Informare al ONU și-a deschis biroul în România în 1970. ONU este reprezentată în România de 11 fonduri, programe și agenții specializate. Detalii la www.onuinfo.ro.

¹²⁹ *Code of Conduct for Law Enforcement Officials*, adoptat prin Rezoluția 36/169 din 17 decembrie 1979. Prin „law enforcement officials” se înțelege orice persoană cu atribuții polițienești, în special cea de arestare și deținere. Este disponibil la www2.ohchr.org/english/law/codeofconduct.htm.

¹³⁰ *Guidelines for the effective implementation of the Code of Conduct for Law Enforcement Officials* adoptat de Consiliul Economic și Social prin rezoluția 1989/61, disponibil la <http://tinyurl.com/ghidcondoficiali>.

acestui cod cât și a dispozițiilor înrudite, organizarea de simpozioane asupra rolului și atribuțiilor oficialilor ce aplică legea cu privire la protecția drepturilor omului și prevenirea comiterii de infracțiuni.

b. Codul Internațional de Conduită a Agențiilor Publici (1996)¹³¹

Prin acest Cod, ONU declară corupția drept o problemă ce afectează stabilitatea și securitatea cetățenilor, care dăunează democrației și moralității, și care împiedică dezvoltarea economică, socială și politică. Fenomenul devine unul cu implicații internaționale și are legătură cu infracțiunile de crimă organizată și cele economice. Se recomandă utilizarea Codului ca un instrument în lupta statelor contra corupției.

Ghidul stabilește mai întâi *principii generale*: agenții publice trebuie să acționeze doar în interes public; să își îndeplinească atribuțiile efectiv, eficient și cu integritate; să administreze eficient resursele publice; să fie atenți, dreți și imparțiali în lucrul cu publicul. Apoi, sunt reglementate *conflictul de interese și incompatibilitățile*: agenții publice nu pot să se folosească de funcția lor pentru a obține avantaje inadecvate în interesul personal sau financiar al lor sau al familiilor lor, nici măcar după părăsirea funcției; nu se pot implica în relații comerciale, financiare sau de altă natură incompatibile cu funcția lor; ei trebuie să declare astfel de interese sau relații și să ia măsuri de eliminare sau reducere a unor asemenea conflicte de interese; ei nu pot folosi banul public, bunuri publice sau informații obținute în exercitarea funcției, în activități care nu au legătură cu aceasta. În ultima parte sunt reglementate *obligațiile și interdicțiile* pentru agenții publice: obligația de a-și declara averea și datoriile; interdicția de a solicita sau primi, direct sau indirect, daruri sau alte foloase care le pot influența exercitarea funcției, performanța sau capacitatea de decizie; obligația de a păstra confidențialitatea informațiilor, inclusiv după părăsirea funcției; atenționarea că exercitarea activităților politice sau a altor activități publice nu trebuie să slăbească încrederea publicului în exercitarea imparțială a funcției.

c. Programul Global împotriva Corupției (1999)¹³²

Programul a fost întocmit de Centrul pentru Prevenirea Criminalității Internaționale din cadrul UNODC¹³³ cu scopul de a asista statele membre în efortul lor de a curma corupția.

¹³¹ *International Code of Conduct for Public Officials* a fost adoptat prin Rezoluția 51/59 a Adunării generale ONU din 12 decembrie 1996, disponibilă la www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm. Prin „agenți publici”, Codul se referă la persoane care exercită o funcție publică.

¹³² Disponibil la www.unodc.org/pdf/crime/corruption_programme.pdf.

¹³³ Pagina web a *The United Nations Office on Drugs and Crime* specializată pe probleme de corupție este www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html.

Programul este compus din două părți: o componentă de cercetare și o componentă de cooperare tehnică. *Componenta de cercetare* presupune efectuarea unui studiu global și comparativ al corupției și al tipurilor de măsuri anti-corupție. Studiul se va axa pe trei tipuri de corupție: corupția în administrația publică și de zi cu zi, corupția în mediul de afaceri și corupția de nivel înalt de la nivelul centrelor de putere politică, administrativă și financiară. Pe baza acestui studiu se va întocmi un set de indicatori a trend-ului corupției și al eficienței măsurilor anticorupție. Se va alcătui o bază de date internațională, accesibilă și electronic, la dispoziția statelor membre și al comunității internaționale, cu privire la rezultatele studiului, bunele practici anticorupție, instrumente internaționale anticorupție. *Componenta de cooperare tehnică* are ca obiectiv asistarea statelor membre în construirea sau întărirea capacității instituționale de a preveni, detecta și lupta împotriva corupției. Măsurile sunt la nivel național, regional și internațional.

În cadrul Programului Global, au fost realizate până în prezent următoarele:

- s-a organizat *Grupul Internațional pentru Coordonarea Anticorupției* (IGAC)¹³⁴ menit a facilita coordonarea și cooperarea internațională pentru a evita duplicările și a asigura folosirea eficientă și efectivă a resurselor deja existente la nivel național și regional. IGAC oferă o platformă de schimb de viziuni, informații, experiențe și bune practici asupra activităților de anticorupție;

- a fost întocmit *Manualul de măsuri practice al ONU pentru investitori și procurori* (2004)¹³⁵, care conține descrierea problemelor specifice și opțiunilor cu care se confruntă profesioniștii din justiția penală în cazurile de corupție națională și transnațională;

- s-a elaborat un *Instrumentar (Toolkit) Anticorupție al ONU* (2004)¹³⁶, care conține un set de elemente specifice ce pot fi folosite atât de cei ce elaborează elemente ale unei strategii naționale anticorupție care să fie integrată într-un cadru strategic general, dar și de către cei care ulterior trebuie să dezvolte și să implementeze fiecare element specific. Instrumentarul conține și studii de caz prin care se dau exemple de folosire în practică a soluțiilor propuse;

¹³⁴ *International Group for Anti-Corruption Coordination* a fost organizat de UNODC împreună cu rețeaua GPAC. Printre membrii IGAC se numără: Consiliul Europei, Biroul European Anti-Fraudă (OLAF), Interpol, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD), Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), Transparency International, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Banca Mondială, UNODC. A se vedea www.igac.net.

¹³⁵ Denumirea originală este „*The United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*”, disponibil la www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf.

¹³⁶ Denumirea originală este: „*The United Nations Anti-Corruption Toolkit*”, disponibil la www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep_04.pdf.

- s-a alcătuit un *Compendium de Instrumente Legale Internaționale privind Corupția*¹³⁷ (2003, reeditat în 2005), în care sunt cuprinse toate tratatele, convențiile, acordurile, rezoluțiile și alte instrumente importante, globale și regionale în acest domeniu. Sunt incluse atât documentele care implică obligații pentru state, cât și cele care cuprind standarde neobligatorii;

- s-a întocmit un *Manual al ONU privind politicile anticorupție* (2001)¹³⁸, care conține aspecte generale despre natura și scopul problemelor ridicate de corupție și o descriere a principalelor politici anticorupție, pentru uzul politicienilor și al celor care alcătuiesc politicile publice.

Este de menționat și realizarea unui *Compendium al Standardelor și Reglementărilor în Prevenirea Criminalității și Justiția Penală* (1992, reeditat în 2006)¹³⁹, elaborat de Comisia pentru Prevenirea Criminalității și Justiție Penală din cadrul ECOSOC. Partea a patra a acestei lucrări conține instrumentele internaționale ale ONU privind *Buna guvernare, Independența justiției și Integritatea personalului din justiția penală*¹⁴⁰.

În fine, semnalăm și culegerea *Drepturile Omului: Compilație de Instrumente Internaționale* publicată de Înalțul Comisariat al ONU pentru Drepturile Omului, care în volumul 1 cuprinde cap. J intitulat: „*Drepturile Omului în Administrarea Justiției: protecția persoanelor supuse arestării preventive sau detenției*”¹⁴¹.

¹³⁷ Denumirea originală este: „*Compendium of International legal instruments on Corruption*”, disponibil la www.unodc.org/pdf/corruption/publications_compendium_e.pdf.

¹³⁸ „*The United Nations Manual on Anti-Corruption Policies*”, la: www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/manual.pdf.

¹³⁹ Compendiumul conține 55 de instrumente ONU grupate în patru părți: I. Deținuți, sancțiuni neprivative de libertate, Justiție juvenilă și Justiție restaurativă; II. Înțelegeri legale, instituționale și practice pentru cooperarea internațională; III: Prevenirea infracțiunilor și Problemele victimelor; IV. Buna guvernare, Independența justiției și Integritatea personalului din justiția penală. Este disponibil în întregime la www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/compendium.html.

¹⁴⁰ www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_part_04_01.pdf. În concret este vorba de: Codul de conduită al oficialilor ce aplică legea (1979), Linii directoare pentru implementarea efectivă a acestui cod (1989), Principiile de bază privind folosirea forței și a armelor de foc de către persoanele responsabile de aplicarea legii (1990), Principiile de bază ale Independenței Justiției (1985), Procedurile de implementare efectivă a acestor principii (1989), Principiile de bază privind Rolul Avocaților (1990), Linii Directoare privind Rolul Procurorilor (1990), Codul Internațional de Conduită a Agențiilor Publice (1996), Declarația ONU împotriva Corupției și Mitei în Tranzacțiile Comerciale Internaționale (1996).

¹⁴¹ Disponibil la www.ohchr.org/Documents/Publications/Compilation1.1en.pdf. Acesta conține 22 de instrumente internaționale (pp.273-433): Ansamblul de reguli minime pentru tratamentul deținuților (1955), Principiile fundamentale referitoare la tratamentul deținuților (1990), Ansamblul de principii pentru protejarea tuturor persoanelor supuse oricărei forme de arestare sau deținere (1988), Regulile ONU pentru protejarea minorilor privați de libertate (1990), Declarație cu privire la protecția tuturor persoanelor contra torturii și altor pedepse și tratamente crude, inumane sau degradante (1975), Convenția contra torturii și altor pedepse și tratamente crude, inumane sau degradante (1984), Protocolul facultativ la această convenție (2002), Principiile de etică medicală aplicabile personalului sanitar în protecția prizonierilor și deținuților contra torturii și altor pedepse și tratamente crude, inumane sau degradante (1982),

d. Declarația de la Viena privind Criminalitatea și Justiția (2000)¹⁴²

ONU solicită statelor să creeze și să mențină un sistem de justiție penală echitabil, etic și eficient. Declarația afirmă voința statelor de a întări acțiunea internațională contra corupției, construind convenții regionale și forumuri globale și regionale pornind de la Declarația ONU Împotriva Corupției și Mitei în Tranzacțiile Comerciale Internaționale și Codul Internațional de Conduită a Agențiilor Publici; se propune dezvoltarea unui instrument legal internațional împotriva corupției, independent de Convenția ONU împotriva Crimei Organizate Transnaționale.

e. Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției (2003)¹⁴³

Acest document juridic internațional este primul tratat cu vocație universală în domeniul combaterii corupției. Elaborarea unui act universal cu forță juridică la nivel internațional reprezintă recunoașterea faptului că acest fenomen are o răspândire largă, fiind întâlnit și în țările dezvoltate. Este, totodată, o dovadă a conștientizării necesității de a promova practici integre atât în administrația publică, cât și în cadrul tranzacțiilor private. Convenția atinge patru domenii: prevenția, incriminarea, cooperarea internațională și recuperarea bunurilor.

Prevenția. Problema corupției are la bază o conduită infracțională, motiv pentru care sunt prevăzute o serie de măsuri, atât în sectorul public, cât și în cel privat, pentru acțiuni de prevenire la nivel național și de întărire a cooperării între țări în domeniul prevenției. Printre

Principiile privind mijloacele de anchetare efectivă în caz de tortură și alte pedepse și tratamente crude, inumane sau degradante (2000), Garanții pentru protejarea drepturilor persoanelor pasibile de pedeapsa cu moartea (1984), Codul de conduită pentru persoanele responsabile de aplicarea legilor (1979), Principiile de bază privind folosirea forței și a armelor de foc de către persoanele responsabile de aplicarea legii (1990), Regulile minime ale ONU privind măsurile non-privative de libertate (*Regulile de la Tokio*, 1990), Ansamblul de reguli minime ale ONU privind administrarea justiției pentru minori (*Regulile de la Beijing*, 1985), Linii directoare referitoare la copii în sistemul de justiție penală (1997), Principiile directoare ale ONU pentru prevenirea delinvenței juvenile (*Principiile de la Riyad*, 1990), Declarația principiilor fundamentale ale justiției asupra victimelor criminalității și victimelor abuzului de putere (1985), Principiile de Bază ale Independenței Justiției (1985), Principiile de bază privind Rolul Avocaților (1990), Linii Directoare privind Rolul Procurorilor (1990), Principii relative la o efectivă prevenire și investigare a execuțiilor extrajudiciare, arbitrării și sumare (1989), Declarație asupra protecției tuturor persoanelor de dispariții forțate (1992).

¹⁴² *Vienna Declaration on Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century* a fost adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 55/59 din 4 dec. 2000 și este disponibilă cu planul de acțiune aferent la www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_part_02_02.pdf.

¹⁴³ *Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției* (numită și *Convenția de la Merida*) a fost adoptată New York de Adunarea Generală prin Rezoluția nr. 58/4 din 31 octombrie 2003. A intrat în vigoare în 14 decembrie 2005. Până în prezent a fost semnată de peste 140 state. Ea a fost semnată de România chiar la Merida, Mexic, pe 9 decembrie 2003 și a fost ratificată de Parlamentul României prin Legea nr. 365/15.09.2004, publicată în M. Of. nr. 903 din 5 octombrie 2004.

acestea sunt politici-model de prevenire, cum ar fi înființarea unor organisme anticorupție și întărirea transparenței în finanțarea campaniilor electorale și partidelor politice. Statele trebuie să își propună să se asigure că serviciile lor publice sunt supuse unor garanții cu privire la eficiență, transparență și recrutare pe bază de merit. Trebuie să fie promovate de asemenea transparența și responsabilitatea în domeniul finanțelor publice și al justiției. Prevenirea corupției publice implică un efort al întregii societăți, motiv pentru care Convenția solicită statelor să implice organizațiile nonguvernamentale și alte componente ale societății civile și să crească sensibilizarea publicului cu privire la corupție și soluțiile pentru aceasta.

Incriminarea. Convenția cere statelor stabilirea unor infracțiuni și a altor tipuri de abateri care să acopere actele de corupție, în sectorul public și în cel privat; în unele situații, statele au chiar obligația legală de a prevedea infracțiuni, în alte cazuri au numai posibilitatea de a o face. Convenția se referă nu doar la incriminarea formelor de bază ale corupției cum ar fi mita și însușirea fondurilor publice, ci și la traficul de influență, dar și tănuirea și „spălarea” actelor de corupție. Sunt referiri și la infracțiuni care susțin corupția, cum ar fi spălarea de bani și obstrucționarea justiției.

Cooperarea internațională. Țările trebuie să coopereze în orice aspect legat de lupta împotriva corupției, inclusiv prevenirea, anchetarea și urmărirea penală a infractorilor. Li se cere să găsească forme specifice de asistență judiciară reciprocă în adunarea și transferul probelor între instanțe, precum și extrădarea infractorilor. Trebuie să ia măsuri pentru urmărirea, blocarea, sechestrarea bunurilor provenite din acte de corupție.

Recuperarea bunurilor. Acesta este declarat un principiu fundamental al Convenției, important mai ales în țările aflate în tranziție unde nivelul corupției înalte este unul național și unde resursele sunt necesare pentru reconstrucția și reabilitarea societăților. Pentru prima dată se reglementează returnarea bunurilor dobândite ilicit sau depozitate peste ocean în țările lor de origine, iar acest subiect intră chiar în strategia UNODC pentru anii 2008-2011¹⁴⁴.

Aplicarea Convenției este întregită de un **Ghid Legislativ pentru Implementarea Convenției ONU împotriva corupției** (2006)¹⁴⁵, menit să ofere asistență legislativului și celor care întocmesc politicile publice din țările ce doresc ratificarea și implementarea în propria legislație a dispozițiilor Convenției. Semnarea Convenției este susținută de **Asociația Internațională a Autorităților Anticorupție** (IAACA)¹⁴⁶, inițiată la Merida în 2003 și constituită efectiv în 2006 de către reprezentanți ai autorităților naționale cu atribuții contra corupției și organizații

¹⁴⁴ Este vorba de programul StAR (the Stolen Asset Recovery). Strategia UNODC este disponibilă la www.unodc.org/documents/about-unodc/strategy-brochure.pdf.

¹⁴⁵ Ghidul este disponibil la www.igac.net/pdf/publications_unodc_legislative_guide_e.pdf.

¹⁴⁶ *The International Association Of Anti-Corruption Authorities*, la www.iaaca.org.

internaționale de profil. România este stat fondator al IAACA și Procurorul General o reprezintă. Asociația a organizat două conferințe unde au fost adoptate declarații. Prima declarație din 2006 de la Beijing recunoaște, printre altele, lipsa metodelor științifice de măsurare a corupției și a datelor obiective despre modul cum are loc și impactul său, și îndeamnă statele membre să preia practici de succes de la celelalte. A doua declarație, de la Bali din 2007, subliniază nevoia de prevenire a corupției, de independență, fonduri suficiente, personal specializat și competent al autorităților anticorupție, de promovare a independenței și integrității justiției, de evitare a conflictului de interese, de reglementare a modului de acces la informații și nevoia de responsabilitate în exercitarea funcției publice, de evaluare regulată a performanței autorităților anticorupție și de actualizare a legislației în funcție de instrumentele internaționale și practicile altor state.

f. Ziua Internațională a Anticorupției¹⁴⁷

Convenția ONU împotriva Corupției a fost deschisă spre semnare tuturor statelor, de la 9 la 11 decembrie 2003, la Merida (Mexic) și, ulterior, la sediul Organizației Națiunilor Unite de la New York, până la 9 decembrie 2005. Prin Rezoluția nr. 58/4 din 31 octombrie 2003, Adunarea Generală a ONU a stabilit și ziua de 9 *decembrie* drept Ziua Internațională a Anticorupției. Această decizie a fost luată în ideea de a crește conștientizarea problemei corupției și rolul Convenției ONU împotriva corupției în combaterea și prevenirea ei.

g. Întărirea Integrității Judiciare¹⁴⁸: Principiile de la Bangalore (2001, 2007)

ONU consideră că un impediment serios al oricărei strategii anticorupție este corupția din justiție și, din nefericire, se înregistrează o extindere a acesteia în instanțele din multe părți ale lumii. ONU a examinat în detaliu această problemă și a întocmit Programul de întărire a integrității judiciare, care are trei obiective:

- Să formuleze conceptul de integritate judiciară și să conceapă metodologia de introducere a sa, fără a compromite principiul independenței justiției;
- Să faciliteze un mediu de învățare sigur și productiv pentru a reforma mentalitățile șefilor de instanțe din lume;
- Să crească sensibilizarea cu privire la integritatea judiciară și să dezvolte, ghideze și monitorizeze proiecte de asistență tehnică cu privire la întărirea integrității și capacității judiciare.

¹⁴⁷ Detalii, afișe, spoturi audio și video la www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/9-December.html.

¹⁴⁸ www.unodc.org/unodc/en/corruption/judiciary.html.

Bangalore este o localitate în India, unde în 2001, la invitația ONU și a organizației Transparency International, s-a adunat un grup de înalți magistrați, președinți de instanță din sistemul anglo-saxon (iar apoi au fost consultați și magistrați din sistemul continental de drept), care a format *Grupul Judiciar de întărire a integrității judecătorului* ce a alcătuit Principiile de la Bangalore cu privire la conduita judiciară¹⁴⁹. Practic, este vorba despre un Cod de conduită aplicabil judecătorului. Principiile respective au fost îmbunătățite în 2002 la o întâlnire la Haga, Olanda. La elaborarea codului s-au avut în vedere principalele documente internaționale în domeniu, elaborate de instituții sau organizații din diverse țări. Codul reglementează 6 valori: Independența, Imparțialitatea, Integritatea, Corectitudinea, Egalitatea, Competența și diligența. Prin Rezoluția 2003/43 din 29 aprilie 2003, Comisia ONU pentru Drepturile Omului a adoptat aceste Principii cu îndrumarea de a fi luate în considerare de statele membre, organismele interguvernamentale și organizațiile nonguvernamentale. Totuși, pentru că ONU a realizat faptul că Principiile nu sunt cunoscute, în 2007 a adunat mai mulți experți din toate statele, la Viena, unde au fost redactate *Comentariile Principiilor de la Bangalore*¹⁵⁰. În aceste comentarii se descrie în amănunt comportamentul dezirabil al unui judecător – de la întâlnirile în privat cu părțile, sau cu avocații, până la atitudinea și gesturile pe care trebuie să le adopte în sala de judecată sau în afara acesteia ori chiar a instanței.

h. Campanii anticorupție

În 2006-2007, la nivel UNODC s-a conceput și derulat campania mondială anticorupție „*Tu poți opri corupția*” pentru a face publică intrarea în vigoare a Convenției ONU în decembrie 2005. Campania are un mesaj distinct pentru sectorul juridic: „*Justice is not for sale*” (*Justiția nu e de vânzare*). Campania UNODC din 2007-2008, intitulată „*NU-ul tău contează*” a fost destinată sprijinirii acțiunilor pozitive și proactive de luptă împotriva corupției. Accentul a fost pus pe nevoia unei mișcări de forță globale și de promovare a Convenției ONU ca un instrument cheie în lupta contra corupției¹⁵¹.

i. Programul de Dezvoltare al Națiunilor Unite (UNDP)¹⁵²

UNDP este o rețea (135 centre naționale) care ajută țările în crearea unui mediu propice pentru a susține dezvoltarea umană. Prin Rezoluția

¹⁴⁹ Principiile sunt disponibile în lb.rom. pe site-ul www.inm-lex.ro.

¹⁵⁰ Disponibilă la www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf.

¹⁵¹ Campania cuprinde postere, afișe, broșuri și include un spot TV în care un ofițer de poliție, un membru într-o comisie electorală și un ofițer de frontieră refuză mita care li se oferă, la www.unodc.org/yournocs.

¹⁵² *The United Nations Development Programme*, la www.undp.org. Programul implică 166 de țări. UNDP are birou în România din 1971. În momentul de față se implementează Programul de țară 2005-2009 care se concentrează pe: guvernare democratică și dezvoltare descentralizată; dezvoltare economică și socială; crearea unui mediu sănătos pentru a susține dezvoltarea durabilă.

A/RES/51/59 adoptată de Adunarea Generală a ONU la 28 ian. 1997, UNDP a fost mandatat să asiste țările în curs de dezvoltare în lupta împotriva corupției. Astfel a luat naștere PACT – Programul pentru Responsabilitate și Transparență. În 1998 a fost aprobată politica UNDP „Îmbunătățirea administrației prin lupta contra corupției” (*Fighting Corruption to Improve Governance*). În 2001 Națiunile Unite au dezvoltat CONTACT¹⁵³, un ghid pentru asigurarea integrității unui sistem prin autoevaluare a managementului financiar și al sistemelor anticorupție în această direcție. UNDP a elaborat în 2004 o „**Notă practică anticorupție**”¹⁵⁴ prin care se studiază cauzele corupției, efectele acesteia asupra dezvoltării societății, puncte pentru o strategie de luptă împotriva corupției, și o descriere a programelor UNDP. Iar în 2005 a elaborat un studiu al instituțiilor anticorupție impuse de politicile internaționale, care poate folosi drept model al modului în care trebuie concepute organismele anticorupție naționale – Agenția/Comisia Națională Anticorupție, Avocatul Poporului, Curtea de Conturi, Agenția Funcționarilor Publici, procurorii, instanțele; partea a doua analizează astfel de instituții din 14 state¹⁵⁵.

Ca urmare a intrării în vigoare la 14 decembrie 2005 a Convenției ONU împotriva corupției, Nota din 2004 este înlocuită de un nou document, apărut în decembrie 2008 și intitulat: „**Mainstreaming Anti-Corruption in Development. Anti-corruption practice note**”¹⁵⁶. UNDP vede corupția ca o lipsă a bunei guvernări. Noua Notă cuprinde patru părți: prima parte prezintă definiția, cauzele și consecințele corupției; a doua parte prezintă instituțiile, comitetele și reglementările internaționale în materie; a treia parte discută implicarea UNDP la nivel local, regional și global; a patra parte cuprinde anexe referitoare la politici pentru prevenirea, restrângerea sau combaterea corupției (asigurarea integrității în procesul de adoptarea a legilor, întărirea laturii penale, calitatea serviciilor publice, transparență și acces la informații etc.), la actorii cheie implicați (parlamentari, Guvern, autorități publice locale, sistemul de educație, justiția, agenție anticorupție, media, ONG-uri), la promovarea ATI¹⁵⁷, la prezentarea instrumentelor internaționale și regionale de luptă împotriva corupției (la nivel ONU, Africa, America, Asia, CoE, UE, OECD), la alte resurse și legături la alte, respectiv la alte programe partenere.

În același an, 2008, apare „**A User`s Guide to Measuring Corruption**” care se vrea un ghid de bune practici pentru guverne,

¹⁵³ CONTACT este un acronim pentru Country Assessment in Accountability and Transparency. Este disponibil în lb. engl și lb.fr. la www.undp.org/governance/docs/AC_guides_contact.htm.

¹⁵⁴ *Anti-corruption practice note*, suscit.

¹⁵⁵ UNDP, „Institutional Arrangements to Combat Corruption – A Comparative Study”: <http://tinyurl.com/comparativestudy2005>.

¹⁵⁶ La www.undp.org/governance/docs/Mainstreaming_Anti-Corruption_in_Development.pdf.

¹⁵⁷ ATI înseamnă: *accountability* (responsabilitate, tratată sub toate formele: financiară, administrativă, politică și socială), *transparency* (transparența, adică facilitarea accesului cetățenilor la informații și la înțelegerea de către ei a mecanismului de luare a deciziilor) și *integrity* (integritatea, care este definită ca incoruptibilitate, sinonimă cu onestitate).

societate civilă și dezvoltatori cu privire la recunoașterea și măsurarea corupției¹⁵⁸.

Scopurile Națiunilor Unite în domeniul comerțului sunt susținute de o rețea internațională voluntară numită **The UN Global Compact**¹⁵⁹. Aceasta este o rețea din mediul de afaceri, reunind actori guvernamentali, societatea civilă, departamente din Națiunile Unite, companii, lucrători, al cărei scop este alinierea operațiunilor și strategiilor membrilor la 10 principii în domeniul drepturilor omului, muncii, mediului înconjurător și anticorupției. Ultimul principiu, cel privind anticorupția, a fost adoptat în 2004: „În domeniul afacerilor, trebuie acționat contra corupției în toate formele sale, inclusiv șantajul și mita”.

j. Banca Mondială¹⁶⁰ este organizația care consideră corupția drept cel mai mare obstacol pentru dezvoltarea socială și economică, ce erodează supremația legii și slăbește instituțiile statului, afectând populația săracă și serviciile publice. Potrivit politicii Băncii, o strategie anticorupție trebuie să aibă la bază *cinci elemente*: creșterea responsabilității politice, întărirea participării societății civile, crearea unui sector privat competitiv, restrângerea instituțională a puterii, îmbunătățirea managementului din sectorul public.

În privința *restrângerii puterii*, organizația arată că structura organismelor statului este un mecanism important în domeniul corupției. De aceea se impune separarea puterilor și verificarea instituțiilor de către alte instituții, ceea ce poate limita și sancționa abuzul de putere. Concret, aceasta se poate realiza prin: justiție independentă și efectivă, legislație anticorupție, urmărire penală independentă, instituții de audit, un legislativ interesat de acestea.

Banca Mondială are preocupări în domeniul reformei justiției, atât cu privire la instanțe și puterea judecătorească¹⁶¹, cât și cu privire la celelalte instituții din justiție¹⁶². Ea a dezvoltat o *strategie de reformă a justiției în domeniul corupției*¹⁶³ cu trei subiecte: (1) principalele reglementări în lupta împotriva corupției: legi anticorupție, accesul la informații, controlul puterii discreționare a autorităților administrative; (2) rolul instanțelor în lupta împotriva corupției; (3) lupta împotriva corupției judiciare. Cu privire la acest din urmă punct, Banca Mondială reține că încrederea cetățenilor în sistemul judiciar presupune ca judecătorii, avocații, personalul instanțelor să mențină înalte standarde etice. Aceasta necesită o varietate de măsuri, de la reguli clare de

¹⁵⁸ La www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html.

¹⁵⁹ Detalii la www.unglobalcompact.org. Rețeaua reunește companii din 100 de țări. Nu are reprezentanți în România.

¹⁶⁰ Site-ul The World Bank este www.worldbank.org. Banca Mondială are birou în România din 1992. Țara noastră s-a alăturat Băncii Mondiale în 1972. Secțiunea rezervată anticorupției este la www.worldbank.org/corruption.

¹⁶¹ Materialele sunt disponibile la adresa <http://go.worldbank.org/3023X91SE0>.

¹⁶² Materialele sunt disponibile la adresa <http://go.worldbank.org/HCSBA9D380>.

¹⁶³ Materialele sunt disponibile la adresa <http://go.worldbank.org/3X2A5GMIH0>.

conduită, programe de pregătire etică, până la proceduri de rezolvare a plângerilor cu privire la comportamentul necorespunzător.

1.2. Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare¹⁶⁴

OECD este cel mai important organism mondial de cercetare economică și socială; utilizează informații și statistici pentru a ajuta statele în lupta contra sărăciei prin dezvoltare economică și stabilitate financiară; susține buna guvernare în serviciile publice. Lupta împotriva corupției este abordată multidisciplinar. Unul dintre documentele de bază este *Convenția privind combaterea mitei asupra agenților publici străini în tranzacțiile comerciale internaționale* (1997); Convenția este întregită de *Comentarii* (1997) și de o *Recomandare* (1997) în acest domeniu. Instrumentele de prevenire a solicitării mitei sunt:

a. Principiile de gestionare a eticii în serviciul public (1998)¹⁶⁵:

Standardele etice trebuie să fie clare și să se reflecte în legislație; angajații trebuie să aibă acces la ghiduri și mecanisme interne de consultare etică; ei trebuie să își cunoască drepturile și obligațiile cu privire la conduită; politicienii trebuie să creeze cadrul legal pentru reglementări etice și sancționarea comportamentului inadecvat; e necesară transparența decizională; e nevoie de reguli clare pentru interacțiunea dintre sectorul public și cel privat; managerii trebuie să demonstreze și să promoveze conduita etică; la fel și politicile manageriale sau managementul resurselor umane; trebuie creat un mecanism adecvat de responsabilizare față de superiori și față de public; trebuie instituite proceduri și sancțiuni pentru abateri.

b. Ghidul pentru gestionarea conflictelor de interese în serviciul public (2003)¹⁶⁶:

Scopul principal al Ghidului este acela de a ajuta statele membre, la nivel guvernamental central, să evalueze politica și practica actuală privind conflictul de interese în relație cu oficialitățile publice – inclusiv funcționarii publici, salariații și cei care dețin diverse funcții în sectorul public – care lucrează în administrația publică națională. Indicațiile Ghidului pot fi utilizate și de alte ramuri ale guvernării, la nivelul inferior celui național, precum și de firmele cu capital de stat. Cele *patru principii* care trebuie respectate de angajați pentru evitarea conflictelor de interese și menținerea încrederii

¹⁶⁴ *The Organisation for Economic Cooperation and Development* a fost înființată în 1960, reunește 30 de state membre și are relații cu alte 100 de state și organizații. România nu este membru OECD. Detalii la www.oecd.org; sectorul pentru anticorupție este la adresa www.oecd.org/corruption. Prin H.G. nr.1607/2004 s-a aprobat înființarea și funcționarea Centrului Român de Informare și Documentare, cu sediul în cadrul Institutului de Economie Națională al Academiei Române și a Punctului de Informare și documentare OECD în cadrul Ministerului Afacerilor Externe. Site-ul său este www.ince.ro/oecd.htm.

¹⁶⁵ *Principles for managing ethics in the public service* au fost aprobate de Consiliul OECD prin Recomandarea din 23 aprilie 1998 și sunt destinate a fi folosite de conducătorii de instituții la nivel național. Sunt disponibile la www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf.

¹⁶⁶ Ghidul este disponibil și în lb.rom. la www.oecd.org/dataoecd/13/19/2957377.pdf.

publicului sunt: slujirea interesului public, susținerea transparenței și controlului exercitat de către public, promovarea responsabilității individuale și a exemplului personal, promovarea unei culturi organizaționale intolerante față de conflictul de interese.

Ghidul definește „*conflictul de interese*” ca fiind situația ce implică un conflict între datoria față de public și interesele personale ale unui funcționar public; în această situație, funcționarul public are interese, în calitate sa de persoană privată, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obligațiilor și responsabilităților oficiale. Definit în acest fel, „conflictul de interese” are același înțeles cu „conflictul *real* de interese”. O situație de conflict de interese poate fi astfel actuală sau poate să fi existat cândva în trecut. Prin contrast, se poate spune că există un conflict de interese *aparent* atunci când se pare că interesele unui funcționar public ar putea influența în mod necorespunzător îndeplinirea sarcinilor, dar în realitate situația nu este așa. Un conflict *potențial* apare atunci când un funcționar public are interese personale care sunt de o asemenea natură încât s-ar produce un conflict de interese dacă funcționarul ar avea atribuții oficiale în acea privință (conflictuale) în viitor. În cazul în care un interes personal a compromis *în fapt* îndeplinirea corectă a sarcinilor unui funcționar public, situația specifică respectivă trebuie privită mai degrabă ca un caz de comportament necorespunzător sau „abuz în serviciu” sau chiar ca un caz de corupție și nu ca un „conflict de interese”. În această definiție, „interesele personale” nu se limitează la interesele financiare sau pecuniare sau la acele interese care generează un beneficiu personal direct pentru funcționarul public. Un conflict de interese se poate referi la o activitate care altfel poate fi legitimă în calitate de persoană privată, la afiliații și asocieri personale și la interese de familie dacă aceste interese pot fi considerate în mod plauzibil ca putând influența necorespunzător modul în care funcționarul își îndeplinește sarcinile. Un caz special îl constituie problema alegerii unui alt loc de muncă de către un funcționar public: negocierea viitorului loc de muncă de către un funcționar public înainte de a renunța la funcția publică este în mare măsură considerată drept o situație de conflict de interese.

OECD a stabilit în 1998 ***Rețeaua anticorupție pentru Europa de Est și Asia Centrală***¹⁶⁷, din care fac parte 20 de state inclusiv România, ca un forum regional pentru schimb de practici, informații și experiențe anticorupție.

1.3. Forumul Global de Luptă Împotriva Corupției și Apărarea Integrității

În 1997, recunoscând creșterea infracțiunilor transfrontaliere, președintele SUA a cerut Departamentelor de Justiție, Stat și Finanțe conceperea unei strategii de luptă împotriva infracțiunilor internaționale și reducerea impactului lor asupra americanilor. În 1998 a fost aprobată prima *Strategie a Guvernului SUA de control a criminalității internaționale*. Unul dintre obiective era întărirea supremației legii, ceea ce impunea în primul rând combaterea corupției în rândul organelor de

¹⁶⁷ *The Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*, la www.oecd.org/corruption/acn.

ordine, securitate și justiție. În acest sens s-a decis organizarea unei conferințe internaționale.

Prima conferință s-a numit „*Forumul Global de luptă împotriva corupției: apărarea integrității în rândul personalului din justiție și securitate*” și a avut loc între 24-26 februarie 1999 la Washington¹⁶⁸. Invitați din 90 de țări au încercat să examineze cauzele corupției și practicile de prevenire și de luptă împotriva ei. Cu acest prilej au fost elaborate ***Principiile directe de luptă împotriva corupției și de apărare a integrității personalului din justiție și securitate***¹⁶⁹.

Principiile oferă o listă de practici în combaterea corupției, a actelor neonestе și neetice, bazate pe documentele internaționale elaborate de alte organisme și experiența participanților la Forum:

- (1) la nivelul sistemului de justiție și securitate trebuie promovată deschiderea, echitatea și eficiența, iar la nivelul indivizilor trebuie promovat cel mai înalt nivel de competență și integritate;
- (2) trebuie adoptate măsuri publice manageriale care să promoveze și să susțină integritatea agenților;
- (3) trebuie concepute coduri de conduită etice și administrative care să reglementeze conflictele de interese, să asigure folosirea adecvată a resurselor publice, să promoveze cel mai înalt nivel de profesionalism și integritate;
- (4) stabilirea de legi penale și sancțiuni efective care să interzică mita, abuzul de bunurile publice și alte exercitări improprii ale funcției pentru câștig privat;
- (5) adoptarea de legi, practici de management și proceduri de audit care să identifice corupția și astfel să permită identificarea și raportarea actelor de corupție;
- (6) să ofere investigatorilor și procurorilor puteri suficiente și adecvate, precum și resurse pentru descoperirea și urmărirea infracțiunilor de corupție;
- (7) să se asigure că investigatorii, procurorii și personalul judiciar sunt suficient de imparțiali pentru punerea în aplicare în mod echitabil și efectiv a legilor împotriva corupției;
- (8) să se asigure că legislația penală și civilă prevăd sancțiuni și remedii care sunt suficiente pentru a descuraja într-un mod efectiv și adecvat actele de corupție;
- (9) să se asigure că publicul general și media are libertatea de a primi și a comunica informații în domeniul corupției, care să fie limitată sau restricționată doar dacă este necesar într-o societate democratică;
- (10) să dezvolte cea mai largă cooperare internațională posibilă în toate arile de luptă împotriva corupției;
- (11) să promoveze, să încurajeze și să susțină cercetările științifice și dezbaterele publice cu privire la toate aspectele privind sprijinirea integrității și prevenirea corupției în rândul personalului din justiție și securitate și a altor agenți publici cu atribuții în privința supremației legii;

¹⁶⁸ Documentele Forumului la www.state.gov/www/global/narcotics_law/global_forum/appendix2.html. Din România au participat membrii din Ministerul Justiției, Ministerul Administrației și Internelor, S.R.I. și Parchetul General.

¹⁶⁹ Prin „*personalul din justiție și securitate*” se înțeleg toți cei care au un rol esențial în menținerea supremației legii, cum ar fi polițiști, polițiști de frontieră, personalul militar, procurori, judecători.

(12) să încurajeze eforturile anticorupție ale organizațiilor regionale și multilaterale.

În anul 2000, s-a organizat în România o Conferință regională a Forumului, la care au participat 20 de state și 14 organizații.

Al doilea Forum Global a avut loc la Haga în perioada 28-31 mai 2001 cu tema „*Înfrângerea corupției prin integritate, transparență și responsabilitate*”¹⁷⁰. Au participat 142 de state și organizații. Scopul acestei conferințe a fost, conform Declarației finale, prevenirea și combaterea corupției prin promovarea integrității, transparenței și responsabilității. Implicarea societății civile, a sectorului privat și a mass-media în lupta anticorupție a fost considerată o necesitate.

Al treilea Forum Global de luptă împotriva corupției a fost ținut la Seul, între 28-31 mai 2003: „*Provocări crescute, responsabilități împărțite*”¹⁷¹. Declarația finală a inclus o prezentare a problemelor curente, cât și un plan de acțiune cuprinzând principiile generale și măsuri la nivel național și internațional: abordarea fenomenului corupției trebuie să fie una holistică, implicând toate sectoarele societății. La nivel național, se propune întărirea independenței și integrității judiciare, a integrității și efectivității acțiunilor poliției, promovarea bunei guvernări, transparenței, responsabilității, integrității și eticii în toate sectoarele societății, sprijinirea mass-media și a societății civile în detectarea corupției.

Al patrulea Forum Global a avut loc în perioada 7-10 iunie 2005, în Brazilia, la Brasília: „*De la cuvinte la fapte*”¹⁷². Concluziile conferinței sunt: importanța semnării și implementării Convenției ONU împotriva corupției, necesitatea permanentei îmbunătățiri și intensificări a unor mecanisme suplimentare privitoare la convențiile internaționale în vigoare privind corupția, încurajarea guvernelor participante să promoveze cooperarea privind extrădarea, asistența legală reciprocă și recuperarea și returnarea bunurilor provenite din săvârșirea de infracțiuni, precum și să implementeze concluziile Forumurilor desfășurate până atunci.

Al cincilea Forum Global a avut loc în perioada 2-5 aprilie 2007, la Johannesburg, Africa de Sud: „*Îndeplinirea angajamentelor: acțiune efectivă împotriva corupției*”¹⁷³. Temele discutate în cadrul acestei conferințe au fost următoarele: consolidarea acțiunilor în vederea implementării măsurilor anticorupție; aplicarea legii: măsuri operaționale, practice și efective și legislație în vederea combaterii corupției, a criminalității organizate, în special spălarea banilor; măsuri preventive: un sistem național integrat.

¹⁷⁰ Documentele forumului la www.worldbank.org/wbi/governance/events/gf2hague.html.

¹⁷¹ Documentele forumului la www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/gf3_finaldec.pdf.

¹⁷² Documentele forumului la www.cgu.gov.br/ivforumglobal.

¹⁷³ Documentele forumului la www.globalforum5.gov.za.

1.4. INTERPOL, cea mai mare organizație internațională a poliției¹⁷⁴, se preocupă de șase arii infracționale: droguri și organizații criminale, securitatea publică și terorism, infracțiuni financiare și informatice, traficul de ființe umane, fugarii, *corupția*.

Prin *Declarația de la Seul* (1999)¹⁷⁵, INTERPOL atrage atenția că un agent împuternicit cu aplicarea legii care este corupt slăbește încrederea publicului în stat în general, și în serviciul public și de aplicare a legii în particular. Declară ca o prioritate de vârf a statelor membre să se asigure că activitatea de aplicare a legilor este liberă de corupție și că un program național de integritate cuprinde următorii factori: combaterea corupției prin educație și prevenție, investigare, relații publice; necesitatea unui cod de conduită și a unui cod etic al polițiștilor; procesul de recrutare să cuprindă teste de integritate; formarea continuă să privească toți angajații și să includă etica și integritatea; managementul să fie implicat în inițiative anticorupție; remunerația să asigure un trai decent.

În 1998 a fost înființat *Grupul de Experți asupra Corupției al INTERPOL (IGEC)*¹⁷⁶, iar în toamna lui 2009 se va înființa Biroul Interpol pentru Anti-corupție (IACO) și Academia Anticorupție a INTERPOL (IACA). Aceste componente susțin activitățile de stabilire a politicilor și standardelor, precum și îndrumarea și asistarea prin educație, cercetare, formare, investigare și operațiuni de recuperare de bunuri. IGEC a adoptat trei instrumente cu importanță pentru domeniul cercetat de noi:

- **Codul de conduită al ofițerilor însărcinați cu aplicarea legii** (1999): conține 10 principii – Onestitate și integritate; Echitate și toleranță; Folosirea forței și abuzul de autoritate; Îndeplinirea obligațiilor; Ordine ilegale; Confidențialitate; Vicii; Aparența; Conduita generală; Cooperare și parteneriate;
- **Codul de etică al ofițerilor însărcinați cu aplicarea legii** (1999)¹⁷⁷: este un jurământ cu privire la folosirea puterii numai spre binele publicului;
- **Standardele globale pentru combaterea corupției în poliție** (2002)¹⁷⁸: constau în principii și măsuri menite să întărească rezistența la corupție și să eficientizeze combaterea ei. Se insistă pe onestitatea, etica și competența profesională a polițiștilor.

2. Instrumente ale Consiliului Europei

Consiliul Europei (CoE) este cea mai veche organizație politică din Europa. Fondat la data de 5 mai 1949, Consiliul reunește în prezent 47 de state europene, printre care și România¹⁷⁹. Obiectivul principal al

¹⁷⁴ INTERPOL a fost creată în 1923 pentru a facilita cooperarea internațională a poliției. Reunește 186 de state, printre care și România. Detalii la www.interpol.int.

¹⁷⁵ Este vorba de Rezoluția Adunării Generale a INTERPOL nr. 4 de la a 68-a sesiune din 8-12 noiembrie 1999, la www.interpol.int/Public/ICPO/GeneralAssembly/AGN68/Resolutions/AGN68RES4.asp.

¹⁷⁶ Site-ul IGEC este www.interpol.int/Public/Corruption/IGEC.

¹⁷⁷ Codurile sunt disponibile la www.interpol.int/Public/Corruption/IGEC/Codes/Default.asp?conduct.

¹⁷⁸ Standardele sunt disponibile la www.interpol.int/Public/Corruption/Standard/Default.asp.

¹⁷⁹ România a ratificat Statutul Consiliului Europei prin Legea nr. 64/4.10.1993, publicată în M. Of. nr. 238 din 04 octombrie 1993. Biroul de Informare al CoE la București a fost înființat în 2002. Detalii la www.coe.ro.

CoE este realizarea unei unități mai strânse între statele membre pentru protejarea drepturilor omului, a libertăților fundamentale și a statului de drept, principii care constituie fundamentul tuturor democrațiilor autentice și care influențează viața tuturor europenilor. Organele decizionale sunt Adunarea Parlamentară și Consiliul Miniștrilor.

În viziunea CoE, *lupta împotriva corupției* se bazează pe trei elemente: alcătuirea de reguli și standarde europene, monitorizarea respectării acestora, programe de cooperare tehnică oferite statelor membre.

Principalele instrumente în lupta anticorupție sunt:

2.1. La nivelul Adunării Parlamentare:

a) Rezoluția 1214 (2000) privind Rolul parlamentelor în lupta contra corupției¹⁸⁰: parlamentarii trebuie să fie un exemplu de incoruptibilitate, să asigure transparența instituțiilor, să declare interesele lor financiare și ale familiei lor, să protejeze independența justiției și a media, să adopte legislația pentru protejarea avertizorilor (*whistleblowers*), să implice societatea în lupta împotriva corupției. De altfel, în acest sens, parlamentarii au și constituit GOPAC – Organizația Mondială a Parlamentarilor Împotriva Corupției¹⁸¹.

b) Rezoluția 1492 (2006) privind Sărăcia și lupta împotriva corupției în statele membre ale CoE¹⁸²: se recomandă simplificarea procedurilor birocratice, instituirea de reguli pentru declararea averii funcționarilor, publicarea de către autorități a informațiilor despre fonduri, salariu adecvat, descentralizarea și acordarea autonomiei financiare organismelor locale sau regionale, introducerea unor sisteme de analizare a sesizărilor de corupție, asigurarea de formare specializată pentru magistrați și polițiști, creșterea independenței și transparenței sistemului de justiție, luarea măsurilor disciplinare împotriva corupților din sistemul public și privat.

2.2. La nivelul Consiliului Miniștrilor¹⁸³:

a. Programul de acțiune împotriva corupției (1996), întocmit de Grupul Multidisciplinar Împotriva Corupției, a fost adoptat de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei ca urmare a recomandărilor celei de-a

¹⁸⁰ *Role of parliaments in fighting corruption* la <http://tinyurl.com/parlcorupt>.

¹⁸¹ *The Global Organization of Parliamentarians Against Corruption* (GOPAC), la <http://gopacnetwork.org>.

¹⁸² *Poverty and the fight against corruption in the Council of Europe member states* la <http://tinyurl.com/coecorupt>.

¹⁸³ Concluziile Comitetului Miniștrilor pot fi formulate, dacă este cazul, ca recomandări adresate guvernelor. Comitetul poate invita guvernele membrilor să-i facă cunoscute măsurile luate cu privire la o atare recomandare (art. 15 lit. b.2 din Statutul Consiliului Europei, semnat la Londra în 5 mai 1949 și intrat în vigoare la 3 august 1949).

19-a Conferințe a miniștrilor europeni ai justiției desfășurată în La Valetta în 1994.

b. Cele 20 de Principii Directoare pentru Lupta împotriva Corupției (1997) adoptate prin Rezoluția (97) 24¹⁸⁴ invită statele membre să includă în legislația națională și practica lor aceste principii și dispune ca Grupul Multidisciplinar împotriva Corupției să alcătuiască un instrument de monitorizare a implementării acestor principii și a instrumentelor internaționale adoptate.

Cele 20 de principii sunt:

- (1) luarea de măsuri eficiente de prevenire a corupției – sensibilizarea opiniei publice și promovarea comportamentelor etice;
- (2) incriminarea corupției naționale și internaționale;
- (3) persoanele care au sarcina de a preveni corupția, de a ancheta, urmări penal și sancționa infracțiunile de corupție să beneficieze de independența și autonomia necesare în exercitarea atribuțiilor lor, ca ele să fie libere de orice influență incompatibilă cu statutul lor și să dispună de mijloace corespunzătoare pentru obținerea probelor; asigurarea protecției persoanelor care ajută autoritățile în lupta contra corupției și protejarea secretului investigațiilor;
- (4) luarea măsurilor corespunzătoare pentru sechestrarea și confiscarea bunurilor provenite din corupție;
- (5) luarea măsurilor pentru a evita cazurile de folosire a persoanelor juridice drept paravan pentru mascarea infracțiunilor de corupție;
- (6) limitarea imunităților față de anchete, urmărire penală și sancțiuni legate de infracțiunile de corupție la gradul necesar într-o societate democratică;
- (7) sprijinirea specializării persoanelor și organismelor care au misiunea de a combate corupția și acordarea mijloacelor și pregătirii necesare în exercitarea funcțiilor;
- (8) a se asigura că legislația fiscală și autoritățile care au sarcina de a o aplica contribuie la combaterea corupției într-un mod eficient și coordonat, printre altele de a nu acorda prin lege sau practică deducerea fiscală a comisioanelor nelegale sau a altor cheltuieli legate de acte de infracțiuni de corupție;
- (9) a se asigura că în organizarea, funcționarea și procesele decizionale ale administrațiilor publice se ține cont de necesitatea combaterii corupției, în special prin asigurarea unui înalt grad de transparență compatibil cu eficiența activității lor;
- (10) a se asigura că regulile privind drepturile și obligațiile agenților publici țin cont de exigențele combaterii corupției și prevăd măsuri disciplinare corespunzătoare și eficiente; favorizarea, în acest sens, a elaborării unor instrumente potrivite, cum ar fi codurile de conduită, pentru a preciza comportamentul așteptat de la agenții publici;
- (11) a se asigura că activitățile administrațiilor publice și din sectorul public sunt supuse unei proceduri corespunzătoare de control al conturilor;
- (12) a sublinia rolul procedurii de verificare a conturilor în prevenirea și depistarea corupției în afara administrației publice;
- (13) a se asigura că sistemul de responsabilitate și răspundere publică ia în considerație consecințele actelor de corupție comise de agenții publici;

¹⁸⁴ Disponibilă la www.coe.int/greco.

- (14) adoptarea de proceduri transparente privind piața publică în scopul favorizării concurenței loiale și a descurajării corupătorilor;
- (15) încurajarea adoptării de către reprezentanții aleși a codurilor de conduită și favorizarea adoptării unor reguli de finanțare a partidelor politice și campaniilor electorale, menite a descuraja corupția;
- (16) garantarea libertății mass-media de a primi și transmite informații privind dosarele de corupție, sub rezerva unor limite necesare într-o societate democratică;
- (17) a se asigura că dreptul civil ține cont de necesitatea de a combate corupția și de a prevedea, printre altele, remedii eficiente pentru cei ale căror drepturi și interese sunt afectate de aceasta;
- (18) încurajarea cercetărilor științifice în domeniul corupției;
- (19) a se asigura că, în toate aspectele de combatere a corupției, se iau în considerație legăturile posibile ale acesteia cu criminalitatea organizată și spălarea banilor;
- (20) dezvoltarea unei cât mai largi cooperări internaționale în toate domeniile de combatere a corupției.

c. Convenția penală privind corupția¹⁸⁵ și **Convenția civilă privind corupția**¹⁸⁶ elaborate în cadrul Programului de acțiune împotriva corupției, de către Grupul Multidisciplinar împotriva Corupției.

Convenția penală privind corupția (1999) reglementează obligativitatea adoptării de măsuri legislative adecvate de către statele semnatare pentru incriminarea următoarelor forme de corupție: (1) faptele de corupție activă, respectiv pasivă, săvârșite de agenții publici naționali și străini; de parlamentarii naționali, străini și membri în adunările parlamentare internaționale; de funcționarii internaționali; de judecătorii naționali, străini, internaționali și agenți ai curților internaționale; cea din sectorul privat; (2) traficul de influență; (3) spălarea de bani rezultați din infracțiunile de corupție; (4) infracțiuni în legătură cu corupția. Convenția stabilește necesitatea adoptării unor sancțiuni și măsuri efective, proporționale și descurajatoare, inclusiv privarea de libertate care să atragă extrădarea. Se prevede necesitatea răspunderii penale a persoanei juridice, care să fie supusă unor sancțiuni penale sau de altă natură.

Convenția civilă privind corupția (1999) stabilește pentru prima dată pe plan internațional reguli civile în privința corupției: statele trebuie să adopte remedii efective pentru persoanele care au suferit pagube de pe urma infracțiunilor de corupție care să le permită să își apere drepturile și interesele, inclusiv posibilitatea de a obține compensări pentru câștigul nerealizat. Convenția prevede, de asemenea, obligația statelor părți de a prevedea în dreptul lor intern responsabilitatea statului pentru actele de corupție săvârșite de funcționarii săi, precum și măsuri de protecție a salariaților care denunță actele de corupție. Convenția conține și prevederi referitoare la cooperarea internațională a statelor părți în procedurile civile în cauzele de

¹⁸⁵ *Convenția penală asupra corupției*, adoptată la Strasbourg în 27 ianuarie 1999, a fost ratificată de România prin Legea nr. 27/16.01.2002, publicată în M. Of. nr. 65 din 30 ianuarie 2002.

¹⁸⁶ *Convenția civilă asupra corupției*, adoptată la Strasbourg la 4 noiembrie 1999, a fost ratificată de România prin Legea nr. 147/01.04.2002, publicată în M. Of. nr. 260 din 18 aprilie 2002.

corupție, mai ales în ce privește notificarea actelor, obținerea de probe în străinătate, recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești emise în străinătate.

d. Rezoluția (99) 5 privind GRECO: Grupul de state împotriva corupției (GRECO) monitorizează implementarea standardelor CoE în domeniul anticorupției și asigură punerea în aplicare a dispozițiilor convențiilor asupra corupției¹⁸⁷. GRECO are structura unui comitet format din reprezentanți ai statelor membre, fiind deschis participării și altor state care au contribuit la lucrările Grupului Multidisciplinar Împotriva Corupției (SUA, Canada, Japonia, Mexic, Belarus, Georgia și Bosnia-Herțegovina). Grupul efectuează evaluări anuale, în urma cărora elaborează rapoarte confidențiale pe baza cărora GRECO poate face recomandări statelor membre în scopul ameliorării legislației și practicii naționale de combatere a corupției.

Printre concluziile misiunii de experți GRECO din octombrie 2001 în România, se numără îngrijorarea că instituțiile cele mai implicate în combaterea corupției, inclusiv *poliția și magistratura*, sunt de asemenea afectate de fenomenul corupției, fiind necesară respectarea cu strictețe a recomandărilor specifice făcute țării noastre.

În cadrul rundeii a doua de evaluări, din decembrie 2007, GRECO a analizat conformarea României la cele 15 cerințe anterioare. Raportul concluzionează că România a făcut *eforturi evidente* în ceea ce privește confiscarea produselor corupției într-un număr extins de situații, introducerea răspunderii penale pentru persoanele juridice, îmbunătățirea accesului publicului la documentele oficiale și consolidarea schimbului de informații între instituții în legătură cu persoanele juridice. Însă, se reține că s-au înregistrat doar *progrese restrânse* în ceea ce privește majoritatea recomandărilor, progresele fiind de altfel *absente* în ceea ce privește recomandările legate de introducerea unor reguli adecvate pentru angajarea și cariera funcționarilor publici în general, armonizarea regulilor și principiilor legate de refuzul de a primi cadouri, pregătirea inspectorilor fiscali în domeniul descoperirii eventualelor acte de corupție. GRECO îndeamnă România să se angajeze cu hotărâre în politici anticorupție destinate în mod clar implementării integrale a recomandărilor¹⁸⁸.

e. Modelul de Cod de Conduită a Agențiilor Publici: Codul a fost adoptat prin Recomandarea nr. (2000)10 și este însoțit de un memoriu explicativ¹⁸⁹. Statelor membre li se recomandă să îl folosească ca

¹⁸⁷ În decembrie 2007, GRECO avea 46 de state membre (printre care și SUA) și 6 organisme internaționale ca observatori. România este membru fondator al GRECO. A se vedea www.coe.int/greco. Mai menționăm și existența MONEYVAL – Comitetul experților pentru evaluarea măsurilor împotriva spălării banilor și finanțarea terorismului, înființat în 1997 la nivelul Consiliului Europei, www.coe.int/moneyval.

¹⁸⁸ Raportul a fost aprobat la 07.12.2007 și este disponibil în lb.rom. la www.just.ro

¹⁸⁹ Codul și explicațiile sale sunt disponibile la www.coe.int/greco.

model atunci când concep codurile de conduită pentru proprii agenți publici, înțelegându-se prin aceasta persoanele angajate în cadrul unei autorități publice, însă nu și reprezentanții publici aleși, membrii guvernului și personalul care exercită funcții judiciare. Rezultă că acesta este aplicabil magistraților când nu exercită funcții judiciare în cadrul instanței (de exemplu, când sunt membri în comisii de licitație, comisii de concurs, comisii de evaluare), precum și personalului auxiliar de specialitate din instanțe și parchete.

Finalitatea codului constă în precizarea regulilor în materie de integritate și conduită a agenților publici, de a acorda ajutor acestora în respectarea lor și de a informa publicul cu privire la conduita pe care au dreptul să o pretindă de la agenții publici.

Codul definește *conflictul de interese* ca fiind situația în care agentul public are un interes privat care ar influența sau ar părea că influențează exercitarea cu imparțialitate și obiectivitate îndatoririle legale. Acest interes privat include orice avantaj pentru agentul oficial sau al familiei, al rudelor apropiate, prieteni sau persoane ori organizații cu care are sau a avut relații de afaceri sau politice, fie că este financiar sau vreo altă obligație civilă.

Codul impune respectarea legilor, politete, loialitate, competență, imparțialitate; solicită să se evite conflictele de interese reale, potențiale sau aparente; să se păstreze confidențialitatea; să fie semnalate ordinele sau conduitele ilegale, neetice sau penale; agentul public să declare interesele, să nu desfășoare activități incompatibile cu funcția sa, iar activitățile sale publice sau politice să nu slăbească încrederea în serviciul public; agentul public să nu accepte cadouri sau invitații care îi pot afecta imparțialitatea, să refuze și să semnaleze foloasele care nu i se cuvin; să nu returneze favoruri; să nu abuzeze de poziția sa pentru a obține avantaje; să se asigure că bunurile proprietate publică sunt folosite în mod util, eficace și economic; la recrutare, numire și promovare să se verifice integritatea; superiorii răspund pentru faptele angajaților dacă nu au luat măsurile necesare și trebuie să ia măsuri anticorupție cum ar fi atragerea atenției asupra respectării legilor și regulamentelor, pregătire adecvată anticorupție, să fie atenți la dificultățile financiare sau de altă natură a personalului, să fie ei înșiși exemplu de integritate; agentul nu se poate angaja ulterior într-o funcție unde poate folosi informațiile obținute anterior sau dacă anterior a intervenit ca agent public într-un caz și acum ar procura un avantaj entității care l-a angajat; să nu acorde tratament preferențial sau privilegiat foștilor agenți publici.

f. Concluziile celei de-a cincia Conferințe Europene a serviciilor specializate în combaterea corupției desfășurată în 15 - 17 nov. 2000 la Istambul, Turcia, cu tema: „Anchetarea, urmărirea și sancționarea în cazurile de corupție”.

Concluziile Conferinței sunt următoarele:

- este nevoie de o strategie globală și cooperare între diversele organisme competente; de transparență în serviciile publice, iar publicul este cel abilitat să controleze procedurile și substanța deciziilor administrative;
- media trebuie folosită în campaniile anticorupție; publicul să fie vigilent și să coopereze cu autoritățile; studiile de percepție a publicului și al celor care utilizează serviciile publice pot servi la înțelegerea fenomenului;

- justiția penală trebuie să ofere sancțiuni efective, proporționale și descurajante în caz de infracțiuni de corupție, care să fie întregite de măsuri administrative precum demiterea din funcție; cercetarea unor infracțiuni de corupție duc deseori la descoperirea altor infracțiuni precum cele de fals sau spălare de bani;
- procurorul trebuie să fie independent, iar poliția judiciară trebuie să acționeze independent;
- imunitatea politicianilor trebuie să fie doar pentru actele legate de exercitarea funcțiilor lor; obligația procurorilor de a informa autoritățile administrative înainte de a cerceta sau urmări un oficial public este un obstacol la funcționarea adecvată a sistemului judiciar;
- secretul bancar nu poate fi opus procurorilor; natura secretă și complexitatea infracțiunilor presupune tehnici speciale de investigare, care să fie descrise în lege și desfășurate de polițiști cu înalt grad de pregătire și sub controlul unei autorități judiciare;
- trebuie să se apeleze la servicii specializate și să se coopereze în schimbul de informații cu alte organisme;
- agenții sub acoperire nu trebuie să provoace comiterea de infracțiuni; se recunoaște importanța informatorilor; angajații care iau cunoștință de comiterea unor acte de corupție trebuie să le raporteze, trebuie protejați martorii și colaboratorii justiției;
- este controversată acordarea impunității totale celui care denunță un act de corupție pe care l-a comis, mai ales dacă denunțul a fost făcut după mult timp sau în caz de începere iminentă a cercetărilor.

g. Programul OCTOPUS¹⁹⁰ este Programul împotriva corupției și crimei organizate în Europa. El a debutat în 1996.

Participanții la Conferința din 2003 intitulată „Serviciile specializate în anticorupție: bune practici europene” au ajuns la următoarele concluzii:

- serviciile specializate în anticorupție ar trebui să fie responsabile de conducerea și coordonarea implementării strategiei naționale anticorupție;
- o astfel de strategie trebuie să cuprindă trei elemente – aplicare, prevenire și educare; ea trebuie să se aplice în sectorul public, dar și privat;
- în lupta împotriva corupției trebuie implicată întreaga comunitate;
- serviciile specializate trebuie să fie competente în cercetarea infracțiunilor de corupție, dar și cu privire la infracțiuni conexe sau asimilate corupției; orice sesizare cu privire la comiterea unei infracțiuni de corupție trebuie cercetată; serviciile administrative anticorupție trebuie să trimită sesizarea la organele competente cu investigarea infracțiunilor și să fie informate cu privire la rezultat;
- suportul și încrederea publicului sunt date de independența și autonomia operațională a serviciilor specializate, respectiv răspunderea pentru acțiunile lor, care trebuie prevăzute în lege; activitățile desfășurate trebuie să respecte drepturile omului; trebuie asigurate fondurile adecvate; orice activitate trebuie să fie transparentă, doar dacă nu se impune nevoia de confidențialitate a unei anchete;
- selecția personalului acestor servicii trebuie să se bazeze doar pe merit și să includă verificarea integrității; personalul trebuie să se supună codului de conduită; trebuie organizată formarea continuă specială a personalului; performanța serviciului trebuie măsurată regulat prin indicatori calitativi și

¹⁹⁰ Programul este cofinanțat de Consiliul Europei și Comisia Europeană. Detalii disponibile la www.coe.int/cybercrime.

cantitativi, precum și prin cercetarea percepției și atitudinii publicului, iar evaluările GRECO pot fi o bază de plecare.

Conferința din 2006 intitulată „*Corupția și Democrația*” a avut pe agendă patru chestiuni: finanțarea partidelor politice, activitatea de lobby, conflictele de interese, respectiv *corupția, justiția și democrația*.

Cu privire la conflictele de interese, concluziile conferinței sunt pentru luarea în considerare a Ghidului OECD cu privire la gestionarea conflictelor de interese în serviciul public și recomandările GRECO din runda a doua de evaluare.

În privința influențelor nepotrivite asupra justiției, se insistă asupra separației dintre cele trei puteri; cele șase principii de conduită din Principiile de la Bangalore sunt declarate esențiale în ghidarea comportamentului judecătorilor; trebuie întărită independența celor care anchetează, urmăresc și judecă infracțiunile de corupție; aceștia trebuie să fie responsabili față de populație; s-a remarcat existența unor influențe nepotrivite, abuzuri și practici corupte în recrutarea și promovarea judecătorilor, durata mandatului, salariile, activități extrajudiciare, schimbarea locului de muncă, standardele de conduită și mecanismul disciplinar; problemele de etică și practicile corupte apar mai ales în justiția penală; regulile de conduită sunt un instrument de întărire a integrității judiciare; declarațiile financiare sunt un instrument pentru monitorizarea conflictelor de interese; publicul trebuie implicat în alcătuirea politicilor din justiție, trebuie crescută transparența cu privire la activitatea magistraților.

h. Codul bunei administrări, anexă la Recomandarea nr. 7 (2007) privind buna administrare¹⁹¹.

Recomandarea consideră buna administrare ca un aspect al bunei guvernări. Buna administrare depinde de calitatea organizării și a managementului, trebuie să răspundă la nevoile societății, să mențină și să apere proprietatea publică și alte interese publice, să excludă orice forme de corupție. Se recomandă promovarea de către statele membre a principiului bunei administrări, promovarea bunei administrări printr-o organizare și funcționare a administrațiilor publice care să fie eficiente, eficace și economice (indicatori de performanță, controale periodice, calitatea serviciilor), promovarea dreptului la bună administrare în interesul tuturor, adoptând normele din Codul anexat.

Codul dezvoltă principiul legalității, al egalității, al imparțialității, al proporționalității, al securității juridice, al termenului rezonabil, al participației, al respectării vieții private și al transparenței; prezintă regimul actelor administrative, de la modul lor de elaborare până la punerea în executare, precum și căile de atac și posibilitățile de despăgubire în cazul pagubelor produse ca urmare a emiterii acestora.

2.3. Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni¹⁹². Acesta este un organism consultativ din cadrul Consiliului Europei specializat în materie de independență, imparțialitate și competența judecătorilor.

¹⁹¹ Adoptată de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei la 20.06.2007, <http://tinyurl.com/Rec-2007-7>.

¹⁹² Site-ul CCJE este www.coe.int/ccje. Opinia nr. 3 este disponibilă și în lb.rom.

Este alcătuit dintr-un judecător din fiecare stat membru și emite opinii (avize). Opinia nr. 3, intitulată „**Principiile și regulile ce guvernează conduita profesională a judecătorilor, în special etica, comportamentul neadevrat și imparțialitatea judecătorilor**” răspunde la trei întrebări: 1. „Ce standarde de conduită ar trebui să se aplice judecătorilor?”; 2. „Cum ar trebui formulate standardele de conduită?”; 3. „Ce se întâmplă dacă judecătorilor li se aplică răspunderea penală, civilă și disciplinară?”. Potrivit acestei opinii, puterile încredințate judecătorilor sunt strict legate de valorile de justiție, adevăr și libertate; standardele de conduită care se aplică judecătorilor sunt corolare acestor valori și o condiție a încrederii în administrarea justiției. Prin urmare, judecătorii ar trebui să își îndeplinească îndatoririle fără favoritisme și fără a da dovadă de prejudecăți sau idei preconcepute și trebuie să se comporte în așa fel încât să evite conflictele de interese și abuzul de putere. Judecătorii care în exercițiul funcțiunii comit fapte ce ar fi considerate infracțiuni în orice circumstanțe (de exemplu, acceptă mită) nu pot beneficia de imunitate față de procesul penal ordinar.

2.4. Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni¹⁹³. Acesta este de asemenea, un corp consultativ al Comitetului Miniștrilor al Consiliului European. A fost înființat în 2005 pentru a instituționaliza adunările ce se desfășurau până atunci drept Conferințe ale Procurorilor Generali din Europa. O astfel de conferință, care a avut loc la Budapesta, a adoptat la 31 mai 2005 un „**Ghid European asupra eticii și conduitei procurorilor**”¹⁹⁴. Ghidul recomandă procurorilor să nu favorizeze părțile, să nu se lase influențați de interesele proprii, ale familiei sau ale altor persoane, să nu folosească informațiile astfel obținute pentru a servi nejustificat în interesul lor sau al terților, să nu accepte cadouri, avantaje sau ospitalitate din partea unor terți care le-ar putea compromite integritatea, echitatea și imparțialitatea.

3. Instrumente la nivelul Uniunii Europene

Obiectivul UE în politicile anticorupție¹⁹⁵ este de a stabili o abordare comună la nivel european. Propriile instrumente ale UE sunt:

a. Convenția privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (1995)¹⁹⁶.

Convenția este însoțită de un raport explicativ (1996) și completată de două Protocoale (1996, 1997), fiecare însoțite la rândul lor de rapoarte expli-

¹⁹³ A se vedea www.coe.int/ccpe.

¹⁹⁴ Cunoscut și sub numele „Ghidul de la Budapesta”, este disponibil la www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/

¹⁹⁵ Sunt descrise la <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/s30004.html>.

¹⁹⁶ *Convention on the protection of the Union's financial interests* a fost publicată în Jurnalul Oficial C 316 din 27.11.1995 și a intrat în vigoare în 17.10.2002. Este disponibilă la <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33019.html>.

cative, toate adoptate de Consiliul Uniunii Europene. Primul protocol pune accent pe definiția conceptelor de „agent”, „corupție activă și pasivă”, ca și pe armonizarea și sancționarea infracțiunilor de corupție.

b. Convenția privind Lupta împotriva corupției implicând oficiali ai Comunităților Europene sau oficiali ai statelor membre ale UE, adoptată de Consiliul Uniunii Europene (1997)¹⁹⁷.

Convenția este însoțită de un memoriu explicativ (1998). Ea prevede obligația pentru statele membre de a incrimina actele care constituie corupția activă și pasivă, în special când sunt comise de/sau cu privire la parlamentari, miniștri, *judcători*, auditori în exercitarea funcției lor, ca și de/sau cu privire la membri în Comisia Europeană, Parlamentul European, Curtea de Justiție Europeană sau Curtea de Conturi a Comunității Europene. Statele trebuie să ia măsuri ca actele de corupție, precum și instigarea sau participarea la ele să fie sancționate efectiv, proporțional și descurajator, inclusiv cu privarea de libertate care să ducă la extrădare.

c. Comunicarea finală (2003) 317 a Comisiei Europene către Consiliul European, Parlamentul European și Comitetul Economic și Social asupra politicii UE împotriva corupției¹⁹⁸.

Principiile acesteia sunt: asumarea politică la nivel înalt a luptei anticorupție, implementarea de fiecare stat membru a instrumentelor internaționale anti-corupție, dezvoltarea instrumentelor de investigare și alocarea personalului specializat în lupta împotriva corupției, introducerea standardelor de integritate, dar și sprijinirea statelor candidate în introducerea unei legislații adecvate, transparența fondurilor publice și îmbunătățirea mediului socio-economic. Scopul este reducerea corupției în toate formele sale și la toate nivelele, în țările și instituțiile din UE, dar și în afara sa.

d. Decizia-cadru 2003/568/JHA din 22.07.2003 a Consiliului Uniunii Europene privind combaterea corupției în sectorul privat¹⁹⁹.

Potrivit Deciziei, corupția activă și pasivă comisă de organizațiile cu profit sau non-profit din sectorul privat trebuie incriminată; inclusiv persoanele juridice trebuie să răspundă pentru asemenea acte. Limita superioară a sancțiunii trebuie să fie de cel puțin 1-3 ani închisoare, precum și oprirea temporară sau definitivă a dreptului de a face comerț.

¹⁹⁷ *Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union* a fost publicată în Jurnalul Oficial 195 din 25.06.1997; la <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33027.html>.

¹⁹⁸ *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee – On a comprehensive EU policy against corruption* Com (2003) 317 final nu este publicată în Jurnalul Oficial; e disponibilă la <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33301.html>.

¹⁹⁹ *Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector*, în Jurnalul Oficial L 192 din 31.07.2003, pp.54-56, la <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33308.html>.

e. Oficiul European Anti-Fraudă (1999)²⁰⁰ a fost înființat pentru a efectua anchetele administrative în caz de comitere a fraudelor, corupției sau altor ilegalități ce afectează interesele financiare ale Uniunii Europene, inclusiv abaterile în cadrul instituțiilor europene.

f. Decizia-cadru 2005/212/JAI a Consiliului din 24 februarie 2005 privind confiscarea produselor, a instrumentelor și a bunurilor având legătură cu infracțiunea²⁰¹.

Potrivit acesteia, fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a-i permite acestuia a confisca, în totalitate sau în parte, instrumentele și produsele care sunt rezultatul unei infracțiuni ce se sancționează cu o pedeapsă privativă de libertate cu o durată mai mare de un an, sau bunurile de o valoare corespunzătoare acestor produse. Ca urmare, trebuie implementate atribuții de *confiscare sporite*: fiecare stat membru ia cel puțin măsurile necesare care să-i permită a confisca în totalitate sau în parte bunurile deținute de o persoană condamnată în următoarele cazuri: (1) în cazul în care o instanță națională este convinsă pe deplin, pe baza unor fapte specifice, că bunurile respective sunt rezultatul unor activități infracționale desfășurate de persoana condamnată în cursul unei perioade anterioare condamnării care este considerată rezonabilă de către instanță, având în vedere împrejurările cauzei; (2) în cazul în care o instanță națională este convinsă pe deplin, pe baza unor fapte specifice, că bunurile respective sunt rezultatul unor activități infracționale similare desfășurate de persoana condamnată în cursul unei perioade anterioare condamnării care este considerată rezonabilă de către instanță, având în vedere împrejurările cauzei; (3) în cazul în care se stabilește că valoarea bunurilor este disproporționată în raport cu veniturile legale ale persoanei condamnate și o instanță națională este convinsă pe deplin, pe baza unor fapte specifice, că bunurile respective sunt rezultatul unor activități infracționale desfășurate de persoana condamnată.

4. Alte programe anticorupție și de integritate publică

4.1. Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa²⁰²

OSCE este cea mai mare organizație regională din lume care reunește 56 de membri. Înființată prin *The Helsinki Final Act* (1975), OSCE asistă statele participante la îmbunătățirea bunei guvernări și lupta împotriva corupției prin: promovarea ratificării și implementării Convenției ONU împotriva corupției; organizarea atelierelor de lucru la nivel național și regional cu privire la instrumente legale internaționale și bune practici; asistența la cerere în construcție instituțională, în special

²⁰⁰ Site-ul OLAF este <http://ec.europa.eu/olaf>.

²⁰¹ Publicată în Jurnalul Oficial L 68 din 15 martie 2005, pp. 49-51.

²⁰² Site-ul OSCE este www.osce.org.

cu privire la formarea funcționarilor publici; distribuirea **Manualului OSCE de Bune Practici în Combaterea Corupției** (2004)²⁰³.

Acest manual se adresează legislativului, agenților publici, mediei, ONG-urilor, oamenilor de afaceri, societății civile în sens larg. Manualul descrie studii de caz. Capitolele se referă la transparența politicului, finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale, conflictele de interese și declarațiile de avere, activitatea de lobby, imunitatea politică și judiciară, etica în administrația publică, achiziții publice, licențe și concesiuni, dreptul penal și implementarea legislației penale (acest capitol tratează *poliția și procurorii*), privatizări și proceduri anticorupție, strategii naționale anticorupție, comisii anticorupție, media și societatea civilă, sistemul judiciar (acest capitol privește *judecătorii și avocații*). În concluzii se reamintește că sunt necesare strategii anticorupție clare și campanii publice efective, coduri de conduită și carte ale cetățenilor, modernizarea procedurilor birocratice, încurajarea și protejarea avertizorilor, teste regulate de integritate, trebuie implicată societatea civilă, accesul la informații publice este esențial și trebuie folosit internetul, mărirea salariilor este o soluție dar numai pentru cei cu funcții mici, noile legi anticorupție trebuie puse în aplicare, reglementările cu privire la probe trebuie adaptate la specificul infracțiunilor de corupție (legile nu trebuie să fie un obstacol al urmăririi penale), o lege a ilicitului poate fi un vârf de lance al unei campanii anticorupție, sunt necesare sisteme de monitorizare a percepției publicului, a impactului corupției în afaceri, măsurarea nivelului corupției în diverse sectoare. De asemenea, trebuie să se predea metode de management, politici anticorupție și etică în instituțiile de educație.

Strict cu privire la *instanțe*, manualul subliniază necesitatea existenței independentei instituționale, a promovării codurilor de conduită, a unor conducători cu mari calități, a inspecțiilor asupra instanțelor și consistenței hotărârilor judecătorești, a unui mecanism de plângere din partea publicului, a meritocrației în numiri și promovări, a unor comitete a justițiabililor care se întâlnesc și discută cu judecătorii despre remedii ale funcționării instanțelor, a supravegherii personalului auxiliar care manipulează dosare și lucrează la repartizarea acestora, a publicării datelor despre dosare pe web.

4.2. Inițiativa Regională Anticorupție (RAI) este noua denu-mire, începând cu octombrie 2007, a Pactului de Stabilitate pentru Sud-Estul Europei, adoptat în 1999. Constă în înțelegeri la nivel politic înalt de a asista Albania, Bosnia și Herțegovina, Bulgaria, Croația, Macedonia, Moldova, Muntenegru, România și Serbia în implementarea instrumentelor internaționale și regionale anticorupție, promovarea bunei guvernări și a unei administrații publice de încredere, promovarea supremației legii, transparenței și integrității, promovarea unei societăți civile active.

4.3. Partenerii Europeni Împotriva Corupției²⁰⁴. EPAC este o rețea a autorităților însărcinate cu monitorizarea și anchetarea poliției

²⁰³ Manualul este disponibil în șapte limbi, la www.osce.org/eea/item_11_13568.html.

²⁰⁴ *European Partners Against Corruption*, la www.epac.at.

naționale și a organismelor anticorupție. Din România, sunt membri ai EPAC: Direcția Generală de Informații și Protecție Internă²⁰⁵ și Direcția Generală Anticorupție²⁰⁶ din cadrul Ministerului Administrației și Internelor, respectiv Direcția Națională Anticorupție²⁰⁷.

Rețeaua are întâlniri anuale. Prin *Declarația de la Helsinki* din 2007, subliniază necesitatea independenței organismelor naționale care supraveghează poliția și a autorităților naționale anticorupție, independență ce trebuie întărită în special în raport cu structurile ierarhice din care fac parte. Aceasta mai arată că trebuie să existe o legislație specifică, resurse bugetare adecvate și accesibilitate din partea publicului; trebuie alcătuite standarde minime și bune practici pentru a reliefa independența și responsabilitatea; să întărească respectarea drepturilor omului în activitatea de poliție, să asigure transparența, imparțialitatea și integritatea în activitatea lor; trebuie să fie întărite legăturile între instituțiile responsabile cu educarea, prevenirea și combaterea corupției.

Prin *Declarația de la Lisabona* din 2005 se încurajează includerea valorilor drepturilor omului și a cunoștințelor etice în selectarea și instruirea personalului de poliție; diseminarea practicilor privind drepturile omului și în special cele legate de folosirea forței și a armelor de foc; întărirea încrederii între populație, ONG-uri și forțele de poliție. În fine, prin *Declarația de la Viena* din 2004 se subliniază importanța libertății presei ca un mijloc major și indispensabil de luptă împotriva corupției într-o societate democratică.

4.4. Instrumente ale Transparency International (TI) ²⁰⁸

TI este unul dintre cei mai importanți actori în domeniul corupției pe plan mondial. Fondată în 1993, este cea mai mare organizație internațională non-guvernamentală dedicată combaterii corupției, punând la aceeași masă societatea civilă, oameni de afaceri și instituții în cea mai

²⁰⁵ DGPII acționează pentru culegerea, procesarea, stocarea și valorificarea informațiilor privind: monitorizarea grupărilor criminale implicate în săvârșirea de infracțiuni grave, cu moduri de operare deosebite, ce se manifestă ca fenomene și necesită investigații complexe, de lungă durată (trafic de droguri, asasinat la comandă, fapte de corupție, contrabandă, migrație ilegală, trafic de persoane, monedă falsă, trafic de capitaluri, criminalitate financiară, criminalitate informatică); monitorizarea operațiunilor cu produse și tehnologii strategice, cu dublă utilizare, supuse controlului destinației finale; implementarea și controlul modului în care se aplică normele legale în materia informațiilor clasificate, inclusiv cele NATO, precum și protecția patrimoniului, misiunilor și personalului Ministerului Internelor și Reformei Administrative; coordonarea tehnică și aplicarea Strategiei Departamentale a Ministerului Internelor și Reformei Administrative în domeniul prevenirii și combaterii terorismului și a acțiunilor conexe acestuia, precum și cooperarea cu instituțiile naționale strategice, abilitate în domeniu; cooperarea internă și internațională în materie, cu agențiile de aplicare a legii. A se vedea www.dgpi.ro.

²⁰⁶ DGA a fost înființată în baza Legii nr.161/30.05.2005 și este structura specializată a Ministerului Administrației și Internelor pentru prevenirea și combaterea corupției în rândul personalului ministerului. A se vedea www.mai-dga.ro.

²⁰⁷ DNA a fost înființată prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 43/2002 sub denumirea inițială de Parchet Național Anticorupție, ca un parchet specializat în combaterea infracțiunilor de corupție. În prezent este structură cu personalitate juridică din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, specializată în lupta împotriva corupției la nivel înalt și mediu. Site-ul este www.pna.ro.

²⁰⁸ Site-ul organizației este www.transparency.org.

puternică coaliție globală, generând practic o *mișcare anticorupție*. Prin secretariatul său (cu sediul la Berlin) și peste 90 de filiale independente în întreaga lume, activează la nivel național și internațional pentru a frâna cererea și oferta în domeniul corupției: la nivel internațional, TI desfășoară campanii cu privire la efectele dăunătoare ale corupției, susține politicile de reformă, activează pentru implementarea convențiilor multilaterale de către guverne, corporații și bănci; la nivel național, filialele desfășoară activități pentru creșterea nivelului de responsabilitate și transparență, monitorizând performanța principalelor instituții, făcând presiuni pentru reformele necesare într-o manieră non-politică (*lobby*) și adunând laolaltă persoanele îngrijorate de corupția din țara lor.

TI a fost implicată în redactarea celor mai importante instrumente internaționale anticorupție, cum ar fi Convenția ONU împotriva Corupției, Convenția Africană împotriva Corupției, Convenția OECD pentru combaterea mitei. TI a dat o nouă conotației mitei, incluzând în corupție acceptarea de cadouri și conflictele de interese.

Pentru lupta împotriva corupției, TI folosește expertiza oferită de filialele naționale și Secretariatul Internațional; dezvoltă coaliții cu factorii de decizie din toate sectoarele societății – instituții, organizații tip *think-tank*, societatea civilă; analizează și diagnostichează corupția măsurând scopul, frecvența, manifestările sale prin studii, sondaje, indici, dar nu investighează cazuri individuale de corupție; desfășoară campanii adresate populației pentru a atenționa asupra efectului imediat și de lungă durată al corupției, pentru a realiza rolul fiecăruia în stoparea corupției, pentru a oferi soluții la nivel internațional, național și local, și pentru a presa publicul în a solicita reforme.

În cele ce urmează vom expune instrumentele specifice ale TI în domeniul anticorupție:

a. Studiile asupra Sistemului Național de Integritate

Promovarea integrității și prevenirea corupției implică un model holistic al instituțiilor implicate din sectoarele public, privat și al societății civile. Sunt considerați a fi principalii piloni ai Sistemului Național de Integritate următorii: Executivul, Legislativul, Partidele politice, Birourile electorale, Instituția supremă de control a conturilor, Sistemul judiciar, Sectorul Public, Poliția și Parchetele, Achizițiile publice, Avocatul Poporului, Agențiile de luptă împotriva corupției, Media, Societatea civilă, Sectorul privat, Administrația județeană și locală, Instituțiile internaționale. Cadrul este oferit în lucrarea „*National Integrity Source Book*” aparținând lui Jeremy Pope (2002)²⁰⁹.

Pe baza acesteia, TI a întocmit **Manualul Anticorupție**²¹⁰ (2004), un instrument pentru asistența în procesul de concepere și aplicare a

²⁰⁹ Disponibilă în peste 20 limbi la www.transparency.org/publications/sourcebook.

²¹⁰ Disponibil la www.transparency.org/index.php/policy_research/ach.

măsurilor anticorupție. Poate fi folosit de practicieni din orice țară și cuprinde elemente cheie care sunt actualizate în mod regulat.

b. Indicele de Percepție a Corupției (CPI)²¹¹, lansat pentru prima dată în 1995, este cel mai cunoscut instrument din lume de măsurare al percepției corupției răspândire în rândul agenților publici la nivelul fiecărei țări. Pentru măsurarea corupției dintr-un stat se preferă, astfel, experiența și percepția celor care se confruntă direct cu realitatea corupției din acea țară, căci este dificilă evaluarea nivelului de corupție pe baza unor date empirice concrete, cum ar fi quantumul mitei plătite sau numărul de condamnări. În acest din urmă caz, datele nu reflectă nivelul real de corupție, ci arată mai degrabă capacitatea procurorilor, judecătorilor și a mediei de a descoperi cazuri de corupție.

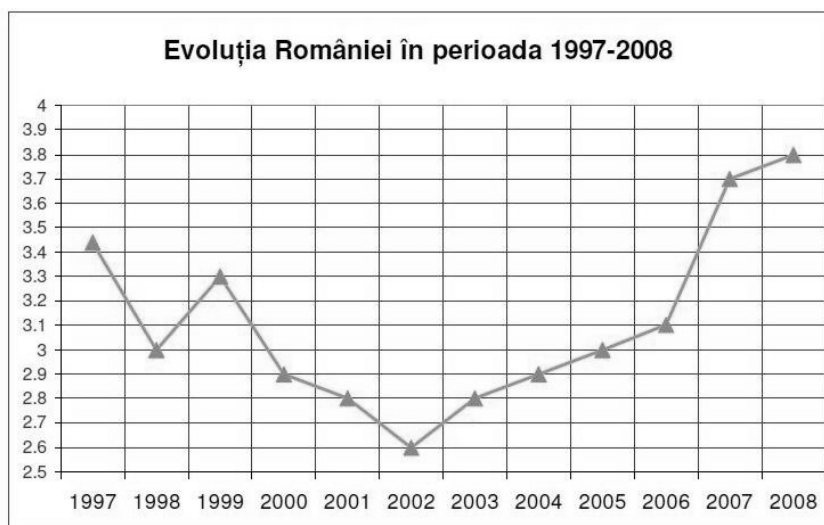
Măsurile recomandate la nivel mondial cu ocazia lansării CPI în 2007 subliniază nevoia îmbunătățirii independenței, integrității și răspunderii publice a *sistemului judiciar*, în vederea creșterii credibilității acestuia; pentru funcționarea optimă a justiției, procedurile judiciare trebuie să fie protejate de influența politicului, iar judecătorii trebuie să se supună unei reglementări disciplinare și unui cod de conduită, beneficiind totodată de imunitate limitată. În 2008 se recomandă o consolidare a mecanismelor de control și răspundere: fie că este vorba despre o țară săracă sau nu, provocarea de a controla corupția necesită instituții guvernamentale și sociale funcționale; în țările sărace, corupția este vădită în justiție, iar controlul instituțional ineficient; pentru a putea reduce corupția este nevoie de instituții puternice, de domnia legii, de o presă independentă și de o societate civilă activă.

În 2007, România a ocupat locul 69 din 179 de țări, cu un punctaj de 3,7 din 10 posibile (1-cel mai corupt; 10-cel mai puțin corupt), fiind perceput drept *statul cel mai corupt din UE*, unde media era de 6,51. În 2008, indicele României a urcat la 3,8 puncte, fiind depășit de Bulgaria în topul celor mai corupte state din UE; pe plan mondial, România ocupă acum locul 70 din 180 de țări²¹². TI-Ro recomandă aplicarea unui standard unitar în ceea ce privește cercetarea și sancționarea tuturor cazurilor de corupție și înlăturarea oricăror filtre suplimentare, care pot împieta asupra înfăptuirii justiției, respectiv întărirea

²¹¹ Disponibil la www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/ipc/index.html. CPI este un indice compozit, care se bazează pe datele privind corupția din sondajele specializate efectuate de mai multe instituții independente de renume. El reflectă opinia oamenilor de afaceri și a analiștilor din întreaga lume, inclusiv a experților din țările evaluate. Sondajele folosite pentru elaborarea CPI pun întrebări legate de folosirea incorectă a funcției publice în beneficiu particular, cu accent, de exemplu, pe luarea de mită de către oficiali pentru achiziții publice, delapidarea fondurilor publice sau întrebări care verifică puterea politicilor anticorupție, în acest fel înglobând atât corupția politică, cât și cea administrativă.

²¹² În 2008, cele mai puțin corupte 10 țări sunt Danemarca, Noua Zeelandă, Suedia, Singapore, Finlanda, Elveția, Islanda, Olanda, Australia, Canada. Cele mai corupte sunt Congo, Guinea Ecuatorială, Ciad, Guinea, Sudan, Afganistan, Haiti, Irak, Myanmar, Somalia.

jurisdicțiilor administrativ-disciplinare în toate componentele sectorului public: magistrați, funcționari publici, personal contractual.



Tabel nr. 3: Indicele de Percepție a Corupției (TI)

c. Indicele Plătitorilor de Mită (BPI)²¹³ este un clasament a celor mai mari țări exportatoare, în funcție de dispoziția firmelor lor de a da mită în afara granițelor naționale. Până în prezent au fost realizate patru ediții ale acestui indice, în 1999, 2002, 2006 și 2008. România nu a fost inclusă în acest Indice, neîndeplinind condiția de a fi lider în exportul regional sau mondial.

d. Barometru Global al Corupției (GCB) este un sondaj lansat în 2003, ce măsoară atât *percepția* publicului larg asupra corupției, cât și *experiența* oamenilor legate de acest fenomen. Barometrul colectează opiniile publicului asupra celor mai corupte elemente ale sectorului public, asupra acelor aspecte ale vieții (viața de familie, mediul de afaceri sau cel politic) cel mai afectate de corupție, precum și asupra acțiunilor întreprinse de guverne pentru a lupta împotriva corupției²¹⁴.

În 2007 s-a constatat că, la nivel mondial, publicul larg continuă să perceapă parlamentele și partidele politice ca cele mai corupte instituții, în timp ce experiența directă arată că în *poliție* și în *sistemul*

²¹³ Disponibil la www.transparency.org/ro/politici_si_studii/indici/ipm/index.html.

²¹⁴ GCB reflectă viziunea publicului asupra corupției, în timp ce CPI se bazează pe opiniile experților. Primul reflectă experiențe individuale asupra corupției (corupția mică), celălalt reflectă percepțiile unor observatori informați asupra corupției în sectorul public și în politică. Deși diferite, rezultatele celor două instrumente sunt corelate (în 2007, indicele de corelare este 0.66).

judiciar nivelul mitei este cel mai înalt. Consecința este că instituții cheie din societate, în special instituții cu un rol esențial în asigurarea integrității și răspunderii publice a guvernelor, sunt compromise. Faptul că sistemul judiciar este al doilea în topul celor mai corupte instituții, după poliție, ridică mari îndoieli asupra garanțiilor de care beneficiază cetățenii pentru acces egal la justiție; sarcina unor instituții precum sistemul judiciar și poliția este sancționarea faptelor de corupție – dacă ele sunt compromise de mită, așa cum arată Barometrul din 2007, atunci mecanismele de punere în aplicare a legii, esențiale pentru eficacitatea eforturilor anticorupție, sunt obstructuate, iar încrederea publicului subminată.

Ediția din 2007 a Barometrului arată că respondenții cu venituri mici și medii sunt cel mai grav afectați de corupția mică, deoarece probabilitatea ca ei să plătească mită pentru a obține servicii publice este mai mare decât respondenții cu venituri mari. Acest rezultat este valabil în egală măsură pentru țările bogate și sărace: peste tot în lume cei care câștigă mai puțin trebuie să dea mită mai des.

În 2008, percepția asupra multor instituții publice rămâne negativă. Publicul continuă să identifice partidele politice ca fiind instituția cea mai coruptă, în timp ce experiențele directe ale respondenților arată că *poliția*, urmată de cadastru și *sistemul judiciar*, au cea mai mare înclinație spre a pretinde mită. Rezultatul este că instituții cheie în societate, în mod particular instituții fundamentale pentru integritatea și responsabilitatea guvernului și pentru garantarea drepturilor omului, sunt compromise. Este neîndoielnic că legitimitatea guvernării este subminată de corupție.

În 2007, 33% dintre cei intervievați recunosc că au dat mită, iar instituțiile cele mai corupte rămân partidele politice și Parlamentul cu 3.9 puncte, *justiția* cu 3.8 puncte, *poliția* și sistemul de sănătate cu 3.7 puncte. Sondajul relevă că în ultimele 12 luni, respondenții sau cineva apropiat lor au intrat în contact cu *justiția* în procent de 10%, din care unui procent de 11% li s-a cerut mită, iar 10% declară că au dat mită; valoarea mitei a fost în medie de 114,6 euro. Cei care au intrat în contact cu poliția sunt 16%, din care unui procent de 9% li s-a cerut mită, iar 11% au dat mită polițiștilor; valoarea mitei a fost de 114,8 euro²¹⁵.

În 2008, recunoaște că plătește mită 14% din populație (față de media de 5% în Europa sau chiar 5% în Bulgaria), iar instituțiile cele mai corupte sunt partidele politice și Parlamentul cu 4,3 puncte, urmate de *justiție* cu 4,2, mediul de afaceri cu 3,8 și, pentru prima dată într-o poziție frunțasă, media cu 3,4 puncte. Sondajul relevă că în ultimele 12 luni, respondenții sau cineva apropiat lor au intrat în contact cu *justiția* în procent de 6%, din care 8% declară că au dat mită. Cei care au intrat în contact cu poliția sunt 10%, din care 13% au dat mită polițiștilor²¹⁶.

²¹⁵ Datele sunt disponibile la www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2007/tabele.pdf.

²¹⁶ Datele sunt disponibile la www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2009/index.html.

Scara de notare este de la 1 (deloc corupt) la 5 (cel mai corupt). De altfel, perceperea intensității corupției de către public este direct proporțională cu nivelul ierarhic al principalelor instituții publice sau ale puterii.

	Plătitori de mită	Partide politice	Parlament	Sistem legislativ/ justiție	Mediul de afaceri sector privat	Media	Servicii medicale	Poliție	Sistem de educație	Birouri de înregistrări/ eliberări permise	Venituri la stat	ONG-urile	Utilități	Armata	Organizații religioase	
2008	14%	4,3	4,3	4,2	3,8	3,4										
2007	33%	3,9	3,9	3,8	3,6	2,8	3,7	3,7	3	2,9	2,6	2,6	2,4	2,4	2,2	
2006	20%	4,1	4	3,9	4	2,9	3,8	3,6	3,2	2,8	2,2	2,9	2,3	2,5	2,3	
2005	22%	3,8	3,6	3,7	3,4	2,7	3,6	3,6	2,9	2,9	2,4	2,5	2,5	2,4	2,1	
2004	25%	4,2	4	4,1	3,7	2,6	3,9	3,8	3,3	3,4	2,9	2,7	2,5	2,4	2,2	

Tabel nr. 4: GCB-Instituțiile cele mai afectate de corupție în România în 2004-2008.

	Sistemul de educație	Justiție	Servicii medicale	Poliție	Eliberare documente	Utilități	Venituri la stat	Servicii imobiliare
Contact în ultimele 12 luni (respondentul sau cineva apropiat)	33%	6%	49%	10%	15%	58%	53%	12%
Au dat mită	7%	8%	22%	13%	6%	2%	3%	4%

Tabel nr. 5: GCB-Contactul cu instituțiile publice și plătitorii de mită

e. Raportul Global asupra Corupției (GCR) este întocmit în fiecare an pe o anumită temă, ca o publicație, ce reprezintă o analiză complexă a situației corupției la nivelul întregii lumi. Raportul centralizează știri și analize ale experților și susținătorilor mișcării anti-corupție, care evidențiază evoluțiile recente privind corupția. Fiecare Raport acoperă o perioadă de 12 luni, din luna Iulie până în luna Iunie a anului următor, și analizează impactul corupției într-un sector specific, incluzând studii detaliate din diferite țări²¹⁷.

²¹⁷ Raportul din 2007 a tratat corupția din sistemul judiciar. În 2009, GCR analizează corupția în sectorul privat, în 2008 GCR a analizat corupția din sectorul apei, în 2006 corupția din sectorul de sănătate publică, în 2005 corupția în lucrările de construcții și în zonele de reconstrucție post-conflict, iar în 2004 corupția politică.

Raportul lansat în 24 mai 2007 tratează *Corupția din sistemul judiciar*²¹⁸, scopul publicației fiind acela de a fi un ghid pentru analiza corupției judiciare la nivel național și o sursă de inspirație pentru reforme în sistem. Manualul subliniază enorma provocare pentru mișcarea anticorupție a asigurării respectării legilor anticorupție și a asigurării funcționării sistemului judiciar; o justiție curată este centrală în lupta anticorupție, iar folosirea funcției judiciare pentru câștig privat poate semnifica totodată o toleranță mare la corupția din societate. Concluzia critică a Raportului este subminarea justiției prin corupție în multe țări și refuzarea dreptului fundamental la un proces echitabil și imparțial al părților²¹⁹. În *Anexa I* a prezentului studiu am atașat traducerea rezumatului acestui raport.

În fiecare an, GCR este însoțit de un **Raport Național asupra Corupției (RNC)**²²⁰, publicație a Transparency International România, ce își propune să facă o sinteză selectivă a celor mai importante evoluții în plan legislativ, instituțional și politic, pe perioada anului anterior publicării sale.

Potrivit GCR din 2007, corupția sistemului judiciar se întâlnește în întreaga lume și împiedică accesul cetățeanului la un proces echitabil, independent și imparțial; aceasta erodează creșterea economică, prin neîncrederea pe care o au investitorii. Populația săracă suferă cel mai mult, fiind nevoită să plătească o mită pe care nu și-o permite.

Corupția judiciară include folosirea improprie a banilor și a puterii, spre exemplu situația în care un judecător angajează membrii ai familiei sale în cadrul instanței pe care o conduce sau manipulează contractele de construcții sau achiziționare de echipament. Corupția judiciară se poate manifesta, de asemenea, prin influențarea alocării cauzelor către judecători sau în cadrul altor proceduri premergătoare procesului, spre exemplu atunci când funcționarii sunt mituiți pentru a "pierde" documente sau probe. Acest fenomen poate influența orice proces sau împăcare a părților, precum și punerea în aplicare a deciziilor instanței și a pedepselor.

Mita, cealaltă manifestare negativă a corupției judiciare, poate apărea oriunde pe parcursul procedurilor judiciare. Așa cum demonstrează cele 32 de rapoarte naționale cuprinse în *GCR*, judecătorii pot accepta mită pentru întârzierea sau accelerarea unui proces, pentru acordarea sau respingerea apelurilor, pentru a influența alți judecători sau pur și simplu pentru a da o anumită soluție într-un caz. Oficialii din sistemul judiciar pot cere mită în schimbul unor servicii care ar trebui să fie gratuite; avocații pot să ceară „onorarii” adiționale pentru grăbirea sau întârzierea unor cazuri, sau pentru a direcționa clienții către judecători care sunt cunoscuți pentru faptul că acceptă mită. Factorii care influențează susceptibilitatea judecătorilor de a primi mită sunt salariile scăzute, dar nu numai. Condițiile de lucru nesigure, inclusiv promovări și transferuri inechitabile, precum și lipsa pregătirii

²¹⁸ GCR este disponibil în întregime la www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr. Cele mai importante aspecte ale GCR sunt surprinse de o prezentare disponibilă pe site-ul TI-Ro, la adresa www.transparency.org/ro/politici_si_studii/studii/global_coruptie/2007/index.html.

²¹⁹ TI, GCR 2007, p. xix-xxi.

²²⁰ Disponibil la www.transparency.org/ro/politici_si_studii/studii/national_coruptie/index.html.

profesionale continue, vulnerabilizează judecătorii și personalul auxiliar al instanțelor.

Cu privire la *România*, RNC din 2007 reține impactul redus al reformelor asupra relației cetățenilor cu sistemul judiciar; slaba capacitate administrativă a instituțiilor din sistemului judiciar și a voinței conducătorilor de instanțe și parchete pentru implementarea reformelor; lipsa de integritate în instanțe, arhive, grefe; corupția și lipsa transparenței în administrarea justiției, în special dintre justițiabili și personalul auxiliar, rămân probleme de anvergură sistemică; magistrații înșiși invocă presiuni din partea media, politicienilor, grupurilor de interese economice, șefilor; deciziile magistraților sunt impredictibile, conflictele de interese sunt des întâlnite; reclamațiile justițiabililor se rezolvă cu greutate; cetățenii nu își cunosc propriile drepturi; capacitate diminuată a CSM de a împiedica folosirea abuzivă a puterii de către magistrați²²¹.

GCR din 2007 este întregit de un **Advocacy Toolkit**²²², un instrument de lucru ce oferă sfaturi membrilor societății civile pentru combaterea corupției din țara lor. Manualul conține strategii de advocacy și exemple de planuri din unele țări, oferă explicații cu privire la corupția judiciară, recomandări de combatere și instrumente de analizare a corupției judiciare.

Toolkit-ul dezvoltă mai mulți *indici de evaluare* a garanțiilor împotriva corupției judiciare, grupați în două categorii: 1. Cerințele de sistem pentru o justiție curată: garanții pentru protecția independenței justiției; condiții bune de muncă pentru judecători; numirea judecătorilor; răspundere (responsabilitate legală; proceduri administrative clare; justificarea folosirii resurselor publice; cod de conduită; consecințele abaterilor); transparență și resurse (proceduri transparente; educație; materiale și resurse); 2. Responsabilitatea actorilor implicați în sistemul de justiție: responsabilitatea judecătorilor și a puterii judecătorești; responsabilitatea legislativului și executivului; rolul asociațiilor de judecători; rolul procurorilor; rolul avocaților; rolul indivizilor și firmelor; rolul mediei și al jurnaliștilor; societatea civilă; programele de reformă judiciară ale donatorilor.

²²¹ A se vedea <http://tinyurl.com/coruptiejustitierom>.

²²² TI, *Combating Corruption in Judicial Systems – Advocacy Toolkit*, la <http://tinyurl.com/advtoolkit>.

PARTEA A IV-A

POLITICI ANTICORUPȚIE PENTRU SISTEMUL JURIDIC

Corupția este o disfuncție de sistem care își are proveniența și afectează cadrul normativ, sistemul instituțional și relațiile interumane specifice instituțiilor sociale. Fiind un fenomen complex, e nevoie de măsuri specifice de luptă contra acesteia. Acțiunile anticorupție trebuie să aibă în vedere toate aspectele descrise în diagnoza corupției. Măsurile sunt atât de natură legală, cât și administrativă, implicând oficialii, dar și întreaga populație.

Am arătat în deschiderea lucrării cât de importantă este consacrarea și respectarea celor trei „i” – **I**ndependența, **I**mparțialitatea și **I**ntegritatea. Dacă independența trebuie mai degrabă asigurată la nivel instituțional, imparțialitatea și integritatea trebuie ocrotite altfel, căci ele sunt virtuți morale.

Trebuie să arătăm însă că studii și cercetări oficiale cu privire la corupția din sistem sunt derulate destul de rar²²³. Lipsesc sondajele de opinie regulate, atât în rândul angajaților, cât și al publicului cu privire la integritatea agenților publici, lipsesc instrumentele de măsurare a calității judiciare²²⁴. Practic, nu există preocupări pentru obținerea unui feedback din partea celor care apelează la serviciile juridice. În felul acesta, eficiența sistemului se reduce doar la compararea unor date statistice, nicidecum la analiza calității acestora. Tocmai de aceea, nu sunt identificate oficial vulnerabilitățile din sistem: personalul nu are niciun interes pentru aceasta, iar publicului nu i se oferă ocazia de a o face.

Așa cum am anunțat în debutul acestui studiu, după ce am explicat ce e corupția în partea întâi și am arătat în partea a doua care sunt sectoarele vulnerabile din chiar însuși sistemul juridic, luând ca model soluțiile oferite la nivel internațional enumerate în partea a treia, în această ultimă parte vom arăta care sunt cele mai adecvate politici

²²³ Ministerul Justiției a efectuat o cercetare asupra integrității și rezistenței la corupție a sistemului judiciar, publicând în 2003 rezultatele cu privire la judecători, dar ținând secrete datele cu privire la procurori. TI-Ro a întocmit în anii 2005, 2006 și 2007 un studiu privind percepția magistraților asupra independenței sistemului judiciar. DGA a chestionat populația asupra percepției corupției din cadrul M.A.I. în 2006 și 2008, iar propriul personal din minister în legătură cu același subiect în 2007.

²²⁴ Singurele sondaje care s-au făcut în ultimii ani nu vizează o anume instanță, ci sistemul juridic în ansamblu. Doar în județul Timișoara, începând cu 2006, se desfășoară anual un program de chestionare a utilizatorilor serviciilor judiciare, iar un studiu asemănător a fost efectuat în 2007 la instanțele din județul Alba; în 2009 a început un program pilot în județul Cluj, vizând calitatea serviciilor judiciare.

anticorupție ce trebuie implementate pentru prevenirea, controlul și sancționarea corupției din mediul juridic. Aceste politici vin să concretizeze măsurile generale, valabile pentru orice sistem instituțional public și chiar privat, și sunt menite să întărească integritatea sistemului juridic, atât la nivel instituțional, cât și la nivel individual.

După unele noțiuni teoretice, vom arăta cadrul legal existent în prezent ce conturează principalele direcții și măsuri anticorupție, dezvoltând apoi direcțiile și măsurile concrete pentru prevenirea și combaterea corupției din sistemul juridic.

1. Componentele politicilor anticorupție

Scopul unei politici anticorupție este scăderea nivelului corupției și creșterea încrederii în instituții. Aceasta este însă asociată cu o bună guvernare. Începând mai ales cu anul 2000, în România se concep strategii de luptă împotriva corupției, se modifică legi, se creează instituții. Lipsește însă educația anticorupție, instituirea bunelor practici, managementul eficient și modalități concrete de reprimare și combatere a comportamentelor deviate de la standarde.

O strategie anticorupție pentru sistemul judiciar trebuie să cuprindă două arii de acțiune: prevenirea și combaterea.²²⁵

Prevenirea corupției are în vedere eliminarea vulnerabilităților descrise în partea a doua a lucrării. Acțiunile împotriva corupției trebuie să vizeze limitarea monopolului, înlăturarea puterilor discreționare²²⁶ și eliminarea opacității. Acestea trebuie întregite de campanii de informare cu privire la modul de administrare și funcționare a instituțiilor vizate, dar și cu privire la instrumentele anticorupție existente, responsabilizarea personalului în special prin implementarea codurilor de conduită, a incompatibilităților și a conflictelor de interese.

Combaterea corupției privește atât activitatea de control (cel administrativ general, dar și auditul financiar), cât și pe cea de sancționare (atunci când se descoperă concret o ilegalitate). Avem în vedere existența unor mecanisme interne de control al respectării deontologiei profesionale, limitarea intervenției factorilor administrativi în îndeplinirea atribuțiilor judiciare, delimitarea atribuțiilor judiciare de cele nejurisdicționale, concomitent cu sprijinirea activității organelor judiciare și administrative anticorupție.

Este clar că ceea ce se va obține în final prin adoptarea unor metode anticorupție va fi nu doar integritatea personalului, ci chiar

²²⁵ Uneori se vorbește de o abordare a trei piloni: educația (sensibilizarea grupurilor de risc și a publicului în general), prevenția (furnizarea către legislativ și executiv de practici anticorupție) și reprimarea (efectivitate prin specializare și training); alteleori palierele sunt: prevenția, controlul și sancționarea.

²²⁶ A se vedea și *Recomandarea nr. R (80) 2 privind exercitarea atribuțiilor discreționare de către autoritățile administrative*, adoptată de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei la data de 11.03.1980, la www.coe.int/admin.

reformarea sistemului juridic sau, dacă vrem, consolidarea reformei prin asigurarea independenței și eficienței sistemului.

2. Caracteristicile politicilor anticorupție

a. În raport de destinatari, o astfel de politică trebuie să se adreseze în primul rând *personalului* din instituțiile vizate al cărui comportament integru trebuie pretins și încurajat: pe de o parte angajații trebuie determinați să fie imparțiali și responsabili, iar pe de altă parte ei trebuie avertizați cu privire la consecințele comiterii unor fapte ilicite sau contrare standardelor de conduită.

De asemenea, trebuie să se adreseze persoanelor din *exteriorul* instituțiilor, adică celor care apelează sau pot apela la serviciile acestora, ce trebuie instruiți cu privire la comportamentul pe care sunt îndrituiți să îl solicite personalului la care apelează, dar în același timp trebuie și să fie avertizați asupra consecințelor încercării de corupere a acestuia.

b. Din punctul de vedere al întinderii sale, poate fi concepută o strategie *generală*, valabilă pentru toate instituțiile, și una *sectorială*, pentru un anumit domeniu sau instituție. Dată fiind importanța justiției, considerăm că este necesară adoptarea unei strategii sectoriale anticorupție specifică acestui sistem.

Având în vedere că judecătorii sunt declarați prin Constituție ca fiind independenți, crearea unor politici anticorupție care reprezintă în primul rând control nu înseamnă că se încalcă în vreun fel independența justiției. Ceea ce trebuie controlat sunt acele aspecte care afectează negativ justiția, prin urmare o politică anticorupție va urmări tocmai protejarea ei.

3. Cadrul actual anticorupție

Dezvoltarea unei strategii efective anticorupție presupune mai întâi stabilirea unor reglementări care să prevadă principalele direcții de acțiune, măsuri, responsabili și resurse. Dintre instrumentele internaționale menționate în capitolul anterior care descriu politici cadru de prevenire și combatere a corupției, cele mai importante sunt Rezoluția 24 din 1994 a Consiliului Europei privind *Cele douăzeci de principii directoare în combaterea corupției*, *Convenția penală și Convenția civilă împotriva corupției* din 1999 ale Consiliului Europei și *Convenția ONU privind combaterea corupției* din 2003. Pentru a nu rămâne simple aspirații, ele trebuie și implementate.

În România, mijloacele de prevenire și combatere a corupției, axate deja în mare parte pe aceste instrumente internaționale, sunt prevăzute în mod strategic în următoarele reglementări asumate de Guvern: a) Programul național de prevenire a corupției și Planul național de acțiune împotriva corupției din 2001²²⁷; b) Strategia Națională

²²⁷ Aprobate prin H.G. nr. 1.065/25.10.2001, publicată în M. Of. nr. 728 din 15.11.2001.

Anticorupție din 2004 (SNA I)²²⁸, modificată prin Strategia Națională Anticorupție din 2005 (SNA II) și Planul de acțiune pentru implementarea ei²²⁹; c) Strategia de reformă a sistemului judiciar 2003-2007 și Planul de acțiune pentru implementarea ei²³⁰, modificate prin Strategia de reformă a sistemului judiciar pentru perioada 2005-2007²³¹, unde capitolul 11 este consacrat direcției de acțiune care privește expres *Prevenirea și combaterea corupției în sistemul judiciar*²³². Menționăm că Strategia națională privind prevenirea și combaterea corupției în sectoarele vulnerabile și administrația publică locală 2008-2010 privește domeniile sanitar, financiar-fiscal, ordine și siguranță publică, educație, administrație publică locală, însă nu și sectorul de justiție. d) Planul de acțiune 2007-2010 solicitat în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare a progresului realizat de România, stabilit de Comisia Europeană.²³³

În aplicarea acestor programe, au fost elaborate mai multe acte normative de către Guvern și de către Parlament.

Codul penal incriminează în capitolul privitor la infracțiunile de serviciu sau în legătură cu serviciul, un număr de cinci infracțiuni de corupție: conflictul de interese, darea de mită, luarea de mită, primirea de foloase necuvenite și traficul de influență (art. 253¹ – 257).

Legea nr. 78/2000 privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție reglementează infracțiuni de corupție, infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție, infracțiuni aflate în legătură directă cu infracțiuni de corupție sau infracțiuni asimilate acestora, infracțiuni îndreptate împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene.

Legea nr. 544/2001 privește liberul acces la informațiile de interes public.

²²⁸ H.G. nr. 1.944/10.11.2004 pentru aprobarea *Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2005-2007*, publicată în M.Of. nr. 1.199 din 15 decembrie 2004.

²²⁹ Adoptată prin H.G. nr. 231/30.03.2005, publicată în M. Of. nr. 272 din 01 aprilie 2005.

²³⁰ H.G. nr. 1052/2003 *privind aprobarea Strategiei de reforma a sistemului judiciar*, publicată în M. Of. nr. 649 din 12 septembrie 2003.

²³¹ Adoptată prin H.G. nr. 232/30.03.2005, publicată în M.Of. nr. 273 din 01 aprilie 2005. A se vedea și H.G. nr. 233/30.03.2005 *privind înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului pentru coordonarea implementării Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2005-2007*, publicată în M. Of. nr. 273 din 01 aprilie 2005.

²³² Acest capitol cuprinde *trei obiective*, cu măsurile corespunzătoare: (1) asigurarea transparenței în exercitarea funcției de magistrat și prevenirea corupției, prin monitorizarea depunerii declarațiilor de avere și de interese de către magistrați, crearea unui organism de verificare a acestora și a stărilor de incompatibilitate, distribuirea aleatorie a cauzelor, asigurarea independenței procurorilor, implementarea codului deontologic al magistraților; (2) transpunerea standardelor anticorupție ale UE, ONU, CoE și OECD privind regimul imunităților, prin modificarea legilor pentru eliminarea imunității notariilor publici și executorilor judecătorești; (3) creșterea integrității și rezistenței la corupție conform standardelor europene, prin reformarea Direcției Generale de Protecție și Anticorupție din cadrul Ministerului Justiției.

²³³ *Planul de acțiune pentru îndeplinirea condiționalităților din cadrul mecanismului de cooperare și verificare a progresului realizat de România în domeniul sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției*, adoptat prin H.G. nr. 1346/31.10.2007, publicată în M.Of. nr. 765 din 12 noiembrie 2007. Mecanismul a fost stabilit prin Decizia Comisiei nr. 2006/928/CE din 13 decembrie 2006, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. 354 din 14 decembrie 2006.

Prin *Legea nr. 263/2002* s-a ratificat Convenția europeană privind spălarea, descoperirea, sechestrarea și confiscarea produselor infracțiunii, încheiată la Strasbourg la 8 noiembrie 1990. *OUG nr. 43/2002* reglementează activitatea Direcției Naționale Anticorupție.

Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției („Pachetul anticorupție”) a creat cadrul juridic eficient pentru prevenirea mării corupții și asigurarea unei bune guvernări. *HG nr. 504/2003* a aprobat programul de aplicarea a Legii nr. 161/2003. Pentru a se evita utilizarea fondurilor ilicite a fost adoptată *Legea nr. 43/2003* privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale.

Legea nr. 52/2003 a stabilit principiile transparenței decizionale în administrația publică: informarea prealabilă, consultarea și participarea activă a cetățenilor la deciziile administrative și elaborarea proiectelor de acte administrative.

Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită al funcționarilor publici reglementează normele de conduită profesională a funcționarilor publici, având ca obiectiv creșterea calității serviciului public, o bună administrare în realizarea interesului public și eliminarea birocrăției.

Legea nr. 251/2004 privește unele măsuri referitoare la bunurile primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției.

OUG nr. 24/2004 privește creșterea transparenței în exercitarea demnităților publice și a funcțiilor publice, precum și intensificarea măsurilor de prevenire și combatere a corupției.

Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate a creat instituția pentru controlul averilor dobândite în timpul exercitării unei funcții publice, a incompatibilităților și a conflictelor de interese.

În sistemul juridic, numai M.A.I. beneficiază în prezent de o politică sectorială anticorupție, ordinea și siguranța publică fiind considerată un sector vulnerabil chiar prin Strategia Națională Anticorupție 2008-2010. Cât privește Ministerul Justiției, doar în cursul anului 2001 a fost adoptat prin ordin al ministrului justiției *Planul sectorial de acțiune anticorupție*, identificându-se următoarele sectoare vulnerabile și factori de risc din activități specifice: în cadrul Ministerului Justiției – I. Biroul pentru acordarea cetățeniei; II. Serviciul pentru relația cu publicul; III. Direcția judiciară; IV. Direcția Generală a Penitenciarelor; în cadrul instanțelor și Ministerului Public – I. Relațiile cu publicul; II. Activitatea judiciară; III. Activitatea de grefă; IV. Repartizarea cauzelor.²³⁴

Noi suntem convingși că, prin coroborarea standardelor internaționale²³⁵ cu reglementările interne, se poate concepe o strategie

²³⁴ A se vedea Guvernul României, *Combaterea corupției în România. Măsuri pentru accelerarea aplicării strategiei naționale*, București, 2002, la <http://x.gov.ro/obiective/pganticoruptie/anticoruptie-2002-2.pdf>.

²³⁵ Convenția ONU, în art. 11, recunoaște integritatea sistemului de justiție ca o componentă centrală a oricărei strategii de măsurat corupția, în particular printre judecători și procurori. Cu un corp judiciar constituit dintr-un grup relativ de indivizi în multe țări, promovarea integrității judiciare constituie o acțiune țintită clar cu un înalt

anticorupție în sistemul juridic bazată pe anumite principii. Desigur, pentru a se ajunge la măsurile concrete propuse în prezentul studiu, o strategie anticorupție în sistemul juridic trebuie să fie asumată de toți factorii decidenți implicați și însoțită de un plan prin care să se stabilească direcții de acțiune, măsuri concrete, termene limită, responsabili și resursele necesare implementării; să se conceapă un mecanism de monitorizare permanentă a stadiilor de îndeplinire a obiectivelor; să se monitorizeze efectul măsurilor și să se ajusteze continuu planul inițial. Această strategie trebuie aplicată și monitorizată de un organism independent (așa cum impune art. 6 din Convenția ONU împotriva corupției) – în acest fel se explică, de altfel, statutul Agenției Naționale de Integritate²³⁶ și al Direcției Naționale Anticorupție²³⁷. Avantajul unei asemenea strategii de integritate publică în sistemul juridic este că ea ar răspunde direct provocării de a construi un sistem care să satisfacă așteptările cetățenilor, în condițiile înfruntării unei moșteniri grele a regimului comunist, aceea a lipsei unui simț clar al responsabilităților publice și a unei culturi publice prin care oficialitățile integre să poată fi recunoscute clar.²³⁸

Este absolut necesar ca politica anticorupție să aibă ca obiectiv și stabilirea unor indicatori ai corupției în sistemul juridic. Aceștia ar urma să funcționeze ca semnalizatori ai unor posibile deficiențe ce au legătură cu corupția.²³⁹ Ar putea constitui astfel de indicatori unele aspecte legate de *conduita generală* a profesioniștilor, cum ar fi: creșterea semnificativă a averii funcționarului, standardul de viață ridicat, contactele cu lumea de afaceri sau interlopă, obținerea de facilități la

potențial. Integritatea judiciară și proiectele de întărire a capacității au fost deja implementate în Nigeria și sunt în desfășurare în Indonezia, Iran, Mozambic și Africa de Sud, prin UNODC.

²³⁶ Potrivit Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, acest organism a fost creat în vederea asigurării exercitării funcțiilor și demnităților publice în condiții de imparțialitate, integritate, transparență, prin organizarea în mod unitar și instituționalizat a activității de control al averii dobândite în perioada exercitării mandatelor sau a îndeplinirii funcțiilor respective și a verificării conflictelor de interese, precum și de sesizare a incompatibilităților (*preambulul legii*). Agenția este autoritate administrativă autonomă, cu personalitate juridică, ce funcționează la nivel național, ca structură unică (*art. 12 alin. 1*). Potrivit principiului independenței operaționale, președintele, vicepreședintele și inspectorii de integritate nu vor solicita sau primi dispoziții privind derularea verificărilor de la nicio autoritate publică, instituție sau persoană (*art. 14 alin. 3*).

²³⁷ Potrivit O.U.G. nr. 43/2002 privind Direcția Națională Anticorupție, această instituție este o structură cu personalitate juridică, în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (*art. 1 alin. 1*) și este independentă în raport cu instanțele judecătorești și cu parchetele de pe lângă acestea, precum și în relațiile cu celelalte autorități publice, exercitându-și atribuțiile numai în temeiul legii și pentru asigurarea respectării acesteia (*art. 2*).

²³⁸ Institutul pentru o Societate Deschisă, *Monitorizarea procesului de aderare la Uniunea Europeană: Corupția și politicile de combatere a corupției*, Editura Exclus SRL, București, 2002, p. 37.

²³⁹ A se vedea UNODC și OSCE, *Access to Justice – The Independence, Impartiality and Integrity of the Judiciary. Criminal Justice Assessment Toolkit*, Editura Națiunilor Unite, New York, 2006, p. 14.

achiziții de bunuri sau servicii. De asemenea, sunt de analizat *indicatorii profesionali*: încălcarea regulamentelor interne, efectuarea de atribuții sau sarcini neimpuse, timpul de soluționare a lucrărilor (prea lent sau, din contră, mult prea rapid), dispariția unor probe de la dosar, permiterea accesului persoanelor străine în birou, contacte private prelungite cu părțile, calitatea motivării dispozițiilor date/luate, practica neunitară, creșterea numărului de reclamații contra agentului, intervenții la colegi pentru a dirija într-un anumit fel anchetele, tănuirea unor ilegalități, număr crescut de achitări, ocuparea unui anumit post ulterior demisiei. Aceasta presupune crearea unui sistem de evaluare de tip integrat: este nevoie de evaluarea individuală a agentului public²⁴⁰, de evaluare a instituției²⁴¹ și de evaluare a sistemului juridic²⁴².

4. Prevenirea corupției în sistemul juridic

Cum am arătat pe parcursul lucrării, vulnerabilitățile la corupție apar acolo unde atribuțiile sunt *monopolul* anumitor autorități sau organe, când deciziile se iau în mod *discreționar* și în condiții de *opacitate*, iar sistemul și indivizii sunt lipsiți de *responsabilitate* și *integritate*. Controlul corupției presupune politici care să vizeze tocmai aceste aspecte. Așadar, e nevoie de concurență, legalitate, transparență, responsabilizare. În justiție nu pot fi aplicate simultan aceste cerințe în toate sectoarele. De exemplu, dacă e posibilă liberalizarea în

²⁴⁰ Prima evaluarea a magistraților, care potrivit noilor legi se efectuează o dată la trei ani, a început în martie 2008 și trebuia finalizată în martie 2009. Lipsa unor reglementări secundare, emise de CSM cu întârziere, a făcut ca această evaluare să nu privească în întregime activitatea desfășurată în 2005-2007, ci doar anul 2007. Până la data finalizării prezentei lucrări, nu fuseseră date publicității niciun fel de rezultate ale evaluării. Mai mult, în vederea evaluării din pentru anii 2008-2010 ar fi trebuit făcută o evaluare intermediară pentru anul 2008, care însă nu s-a desfășurat în nicio instanță sau unitate de parchet. Pentru reglementările incidente a se vedea Hotărârea Plenului CSM nr. 676/2007 (Regulamentul privind evaluarea activității profesionale a judecătorilor și procurorilor) și nr. 10/2008 (Ghidul de evaluare a activității profesionale a magistraților).

²⁴¹ În prezent se întocmește un raport anual al activității fiecărei instanțe și parchet. Acesta este în mare parte statistic. Nu există încă un sistem de evaluare a performanțelor unei instanțe prin raportare la impactul asupra colectivității sau la părerea justițiabililor. A se vedea anexa la Hotărârea CSM nr. 895/2007 ce cuprinde Structura recomandată a Raportului de Bilanț.

²⁴² În prezent, fiecare autoritate din sistemul juridic își susține propriul raport, însă nu există o evaluare pentru întreg sistemul. Credem că aceasta ar trebui efectuată cel puțin o dată la doi ani și să cuprindă o analiză cantitativă și calitativă cu privire la: bugetul alocat justiției; modul de facilitare a accesului populației la justiție; numărul de judecători, procurori etc. și salariile acestora; numărul de acțiuni pentru antrenarea răspunderii lor penale, disciplinare și materiale; modalități alternative de soluționare a dosarelor; modul de executare al hotărârilor; date despre avocați și notari; reformele implementate la nivel local și național. O referință în acest sens o poate constitui Raportul *European Judicial Systems*, din anii 2004, 2006 și 2008 întocmit de CEPEJ cu privire la statele membre ale Consiliului Europei – a se vedea www.coe.int/cepej. Alte sugestii, de exemplu cu privire la statistica judiciară, sunt făcute de Banca Mondială, la <http://go.worldbank.org/1K40UZ6YL1>.

domeniul avocaturii, notariatului și executorilor, nu e posibilă în domeniul ce ține de activitatea judecătorilor, care prin lege au monopolul înfăptuirii justiției. Dar un judecător care este integru se va menține în limitele monopolului fără a abuza de puterea sa. Astfel se explică eliminarea puterii discreționare a judecătorilor prin obligarea acestora de a motiva orice măsuri, acte și hotărâri în condiții de publicitate și care pot fi contestate în fața instanțelor superioare. Tot astfel se explică responsabilizarea judecătorilor prin modalități interne – este vorba de conștientizarea integrității, ceea ce explică necesitatea unui cod etic, dar și prin intermediul unei instituții externe de intervenție, de o recrutare adecvată și un mecanism disciplinar, care în prezent este monopolul CSM. La rândul său, în cadrul CSM este nevoie de integritatea membrilor în exercitarea atribuțiilor lor, asigurat prin mijloace asemănătoare cu cele de mai sus.

Prin urmare, măsurile de prevenire a corupției trebuie luate pe multiple planuri, de la modul de reglementare a unei instituții, până la managementul acesteia, finanțarea sa și calitatea resurselor umane. Așadar, practicile de prevenire a corupției trebuie să vizeze în egală măsură instrumentele juridice, cât și practicile administrative. Nu este necesară inventarea de formule noi, ci e suficientă traducerea și diseminarea documentelor internaționale, cunoașterea normelor interne și preluarea celor mai bune practici atât din străinătate, cât și din alte instituții interne.

4.1. Prevenirea corupției judiciare în rândul publicului

Pentru prevenirea corupției în rândul publicului, metodele cele mai utile sunt cele ce țin de educarea și informarea acestuia²⁴³, și anume:

4.1.1. Informarea și educarea populației

- Existența unei legislații stufoase și a diverselor instituții cu competență în materie, fac ca cetățeanul să nu cunoască mijloacele administrative, civile și penale adecvate pentru prevenirea și combaterea corupției și nici modalitățile de protecție a sa în caz de denunțare a corupției. Din contră, de multe ori greșelile de judecată sunt interpretate de cetățeni ca fiind urmare a unor acte de corupție și atunci sesizează diverse autorități, necompetente însă. Integritatea presupune ca și condiție necesară conștientizarea de către destinatarii actului de justiție a condițiilor comportamentului corect. Pentru aceasta, una dintre metode este educarea tinerilor în materie de anticorupție, ceea ce ar impune introducerea în programele școlare a unor cursuri sau

²⁴³ Pentru metode detaliate și explicații, a se vedea *Opinia nr. 7 (2005) privind "justiția și societatea"* adoptată de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni din cadrul Consiliului Europei, disponibilă la www.coe.int/ccje.

module de educație etică²⁴⁴, care să pornească de la definirea și popularizarea termenilor specifici precum „corupția”, „integritatea morală”, „conduita corectă”, „conflicte de interese”, „incompatibilitate”, „serviciu public”, „interes public”. Aceste cursuri pot fi susținute mai ales de reprezentanți ai ONG-urile cu preocupări în domeniu;

- Reeducarea adulților cu privire la cauzele și consecințele corupției și încurajarea reacției de respingere a corupției: aceasta se poate realiza în special prin campaniile anticorupție pe sectorul justiției, care să se desfășoare atât la nivel național (prin intermediul televiziunilor și presei scrise), cât și la nivelul fiecărei instituții (prin afișe și birouri de informare, prin emisiuni TV sau radio cu participarea magistraților²⁴⁵). Desigur, atenționarea populației asupra consecințelor negative ale actelor de corupere are un efect inhibitor;

- Furnizarea de minime cunoștințe juridice în cadrul unor module de predare a unor noțiuni de drept și organizare judiciară. La școli și mai ales la licee, aceste cursuri pot fi predate chiar de personalul din justiție, fie oficial prin persoane desemnate de conducerea instituției, fie prin asociațiile profesionale ale magistraților (Asociația Magistraților din România, Uniunea Judecătorilor din România etc.). Desigur, organizarea unor vizite ale elevilor și studenților la sediul parchetelor, instanțelor, dar și la penitenciare, poate avea un efect marcant. Nu trebuie omise cursurile de cunoștințe juridice (cu privire la instituțiile și procedurile judiciare) și de anticorupție de la Facultățile de Jurnalistică;

- Publicarea și popularizarea soluțiilor în cazurile de corupție.²⁴⁶ În primul rând, prin aducerea la cunoștința publicului larg se obține efectul descurajant pentru cetățeni în a comite fapte de corupție, în special față de organele legii. În al doilea rând, va crește încrederea cetățenilor în justiția care are asemenea rezultate pozitive, încurajându-i să raporteze astfel de încălcări ale legii. Deși există deja

²⁴⁴ Astfel, în Școlile din Milano, elevilor italieni li se predau noțiuni despre investigațiile judiciare din anii '90, „*Mani pulite*” – *Mâini curate*.

²⁴⁵ Un punct de plecare îl poate constitui *Protocolul încheiat la 23.10.2008 între Consiliul Superior al Magistraturii și Societatea Română de Radiodifuziune*. Principalul obiectiv al protocolului este informarea opiniei publice cu privire la activitatea CSM și a modului de funcționare a sistemului judiciar din România. Mijloacele pe care cele două părți le vor utiliza pentru îndeplinirea scopului propus sunt: realizarea de emisiuni care să aibă drept scop educația juridică a publicului; transmiterea către public a materialelor și documentelor realizate de către CSM relevante pentru activitatea sa; colaborarea materializată în schimburi de experiență între magistrați și jurnaliști în scopul îmbunătățirii regulilor de comunicare și dezvoltarea de bune practici între părți. Până în prezent nu există niciun raport cu privire la stadiul de implementare a acestui Protocol, nici la nivel central, nici la nivelul instanțelor sau parchetelor.

²⁴⁶ Pe site-ul DNA sunt publicate unele hotărâri definitive în cazuri instrumentate de această instituție, hotărâri pronunțate de instanțe începând cu ianuarie 2007, la adresa www.pna.ro/hotarari.jsp. Din păcate, nu este popularizat acest lucru. Paradoxal, mass-media și opinia publică sunt mai interesate de demararea cercetărilor penale pentru corupție împotriva unei persoane cu o anumită poziție în societate, decât de modul în care este finalizat procesul de către judecător.

cadru legal – prin H.G. nr. 1346/2007²⁴⁷ și art. 30 din Legea nr. 78/2000²⁴⁸ – această măsură nu este suficient aplicată și mediatizată;

- Creșterea accesului cetățenilor la legislație: accesul la justiție implică nu doar accesul fizic la instanțe, ci și accesul intelectual la justiție, adică la sursele de informare cu privire la legile incidente (acces gratuit), căci numai astfel drepturile pot fi valorificate efectiv și predictibil. În prezent, Ministerul Justiției pune la dispoziție un portal al legislației la adresa <http://legislatie.just.ro>, care însă este inutilizabil dacă cel interesat nu deține numărului și data apariției actului normativ căutat. O alternativă va fi www.e-monitorul.ro, care nu este încă funcțional. Accesul la legislația Uniunii Europene se face prin intermediul site-ului <http://eur-lex.europa.eu>;

- Accesul la hotărâri judecătorești: toate deciziile cu privire la soluționarea unor litigii trebuie motivate și comunicate părților implicate, inclusiv cele din căile de atac. Mai mult, hotărârile judecătorești trebuie publicate pentru ca publicul larg să poată cunoaște jurisprudența instanțelor și evalua corect șansele de a câștiga un proces în cazul declanșării lui. Ministerul Justiției a pus la dispoziția instanțelor un portal <http://portal.just.ro> unde sunt însă publicate doar anumite hotărâri, în prealabil selecționate după criterii necunoscute. În paralel, se dezvoltă un program de anvergură la nivel național pentru publicarea tuturor hotărârilor judecătorești – este vorba de *Jurindex*, un program inițiat prin resurse proprii și dezvoltat la nivel național de Tribunalul Vrancea, disponibil începând cu 4 mai 2009 la www.jurisprudenta.org. În fine, jurisprudența CEDO este disponibilă la www.echr.coe.int, iar a instanțelor comunitare la <http://curia.europa.eu>;

- Informarea cetățenilor cu privire la drepturile și obligațiile lor, la atribuțiile exacte și obligațiile către ei a angajaților și instituțiilor: prin conceperea și distribuirea continuă a unor ghiduri și postări la afișierul instituțiilor, beneficiarii serviciilor publice vor ști exact de care instituție depinde rezolvarea problemei lor juridice și cărui departament din cadrul fiecărei instituții să se adreseze, evitând astfel să apeleze sau să fie înșelați de anumiți funcționari;

²⁴⁷ În strategie se prevede: „De asemenea, pentru informarea opiniei publice asupra întregului proces penal în cazuri de mare corupție, se prevăd măsuri de publicare trimestrială a hotărârilor definitive pronunțate în dosarele de competența DNA, cu respectarea regulilor privind protecția datelor personale”. În acest scop, în Planul de acțiune se menționează: „Transmiterea de către instanțele de judecată în format electronic a hotărârilor de judecată definitive pronunțate în dosarele de competența DNA și publicarea acestora pe site-ul DNA, cu respectarea regulilor privind protecția datelor personale, trimestrial, începând cu martie 2008”.

²⁴⁸ „Hotărârea judecătorească definitivă de condamnare sau de achitare se poate publica în ziarele centrale sau, după caz, locale, menționate în hotărâre”. Până în prezent nu avem cunoștință de nicio hotărâre judecătorească prin care să se fi dispus aceasta.

- Sensibilizarea opiniei publice prin mass-media, internet, afișe²⁴⁹, mese rotunde, conferințe de presă cu privire la mijloacele legale și civice de luptă împotriva corupției: este necesară o permanentă mediatizare a fenomenului corupției, explicând publicului larg ce e corupția, care sunt cauzele și efectele ei, cum se sancționează, care sunt modalitățile de a obține informații publice și de a mări transparența instituțiilor.²⁵⁰

4.1.2. Implicarea populației:

- Implicarea societății civile în lupta anticorupție: prevenirea corupției nu este doar atributul autorităților publice, ci e nevoie de coagularea organizațiilor neguvernamentale și a oricăror alte elemente ale societății civile. Pentru a se crea o cultură adversă corupției, promovarea trebuie să aibă loc continuu, iar evaluarea rezultatelor trebuie să se facă în mod regulat. Participarea activă a persoanelor și a organizațiilor neguvernamentale la prevenirea corupției judiciare poate avea loc în legătură cu monitorizarea activității judecătorilor²⁵¹, inclusiv calitatea hotărârilor judecătorești și poate fi favorizată prin sporirea transparenței proceselor de decizie și promovarea participării publicului la aceste procese²⁵² (de exemplu, participarea și comentarea publică a candidaturilor pentru ocuparea funcțiilor din sistem, fie ca e vorba de recrutarea magistraților, fie de promovarea la instanța supremă²⁵³) și prin respectarea, promovarea și protejarea libertății de cercetare, primire, publicare și difuzare a informațiilor privind corupția²⁵⁴; oferirea de consiliere legală gratuită în cazurile când se cere mită în cursul unui proces;

- Realizarea de alianțe: pentru coerența, eficiența și pentru a asigura impactul eforturilor anticorupție, sunt de preferat parteneriatele și

²⁴⁹ Prin decizia primului ministru nr. 194/2007 pentru stabilirea unor măsuri de îmbunătățire a activității serviciilor publice, publicată în M.Of. 465 din 11 iulie 2007 se prevede obligativitatea unor anunțuri anticorupție în toate serviciile publice, publicate pe panouri de mărimea a două formate A4 .

²⁵⁰ În acest sens, TI-Ro a elaborat un „Ghid privind mijloacele legale de combatere a faptelor de corupție în justiție”, în cadrul campaniei „Fără șpagă” derulată în 2007-2008.

²⁵¹ O formă de participare la această activitate este prezența membrilor societății civile în CSM, insuficient exploatată în România până în prezent. Credem că din CSM ar trebui să facă parte și reprezentanți ai barourilor și ai universităților.

²⁵² Un exemplu îl oferă site-ul www.alianzaprojusticia.org.pa creat de Alianța Cetățenilor pentru Justiție din Panama, menit să faciliteze participarea cetățenilor la găsirea soluțiilor privind administrarea justiției, să educe cetățenii, să promoveze mijloacele alternative de soluționare a diferendelor, să promoveze reforma judiciară, să monitorizeze modul de desfășurare a justiției în anumite cauze.

²⁵³ Un exemplu este proiectul *Justicia Viva* dezvoltat de Legal Defence Institute din Peru pe www.justiciaviva.org.pe unde se publică inclusiv CV-urile candidaților pentru curtea supremă și se monitorizează modul de soluționare a principalelor cauze de corupție.

²⁵⁴ Această libertate poate fi supusă la anumite restricții, care trebuie totuși să fie prevăzute de lege și necesare: respectul drepturilor sau reputației altuia, a protecției securității naționale sau a ordinii publice ori a sănătății sau moralei publice.

platformele comune fie numai ale organizațiilor nonguvernamentale²⁵⁵, fie ale autorităților publice împreună cu societatea civilă și reprezentanții sectorului privat (baza legală de cooperare poate fi Legea voluntariatului²⁵⁶);

Astfel, în anul 2006 a fost înființat *Comitetul Strategic pentru sprijinirea activității Direcției Generale Anticorupție*, ca organism consultativ condus de Ministrul Administrației și Internelor, din care mai fac parte secretarii de stat, secretarul general, un consilier al Ministrului Administrației și Internelor, șefii direcțiilor centrale din M.A.I., inspectorii generali ai inspectoratelor generale din M.A.I., rectorul Academiei de Poliție "Alexandru Ioan Cuza", președintele Corpului Național al Polițiștilor, președintele Sindicatului Național al Polițiștilor și Personalului Contractual din M.A.I. și câte un reprezentant de la opt ONG-uri.

În contextul unei slabe încrederi a cetățenilor în instituțiile anticorupție din România, a necesității întăririi eforturilor instituțiilor publice și societății civile de reducere a corupției pe termen mediu și lung, Asociația pentru Implementarea Democrației și Ministerul Administrației și Internelor, împreună cu Ambasada Britanică la București și Ambasada Olandei la București, în calitate de parteneri principali, precum și cu alți parteneri au înființat și sprijinit *Centrul Național pentru Integritate*. Centrul Național pentru Integritate a fost înființat prin Protocolul de Parteneriat 406508/02.10.2006 încheiat între Asociația pentru Implementarea Democrației și Direcția Generală Anticorupție. Ulterior, AID și MIRA au încheiat un nou protocol de colaborare la nivelul conducerii Ministerului Internelor și Reformei Administrative pentru asigurarea continuității CNI și asigurării unui cadru propice, independent și decisiv în scopul realizării fără dificultăți a obiectivelor comune ale proiectului prin Protocolul de Parteneriat 17841/28.09.2007.

- Încurajarea comentariilor cu privire la comportamentul și rezultatul activității agenților publici. Astfel, ar trebui permisă și încurajată criticarea procedurilor judiciare, a hotărârilor și a judecătorilor: știindu-se în vizorul opiniei publice, cu tot riscul unor atacuri nemeritate sau dirijate, judecătorii vor fi mai atenți pentru prevenirea unor greșeli în desfășurarea activității cu publicul și în redactarea argu-

²⁵⁵ Un bun exemplu îl constituie *Alianța Anticorupție* din Republica Moldova (www.alianta.md), care este o uniune voluntară de organizații neguvernamentale ce activează în diverse domenii, cu precădere din sfera politicilor publice, drept, instituții democratice. Actualmente, alianța numără circa 30 membri, alăturându-se reprezentanți ai mass-media, organizații de tineret, din sfera educației și științei etc.

²⁵⁶ Legea voluntariatului nr. 195/20.04.2001, republicată în M.Of. nr. 276 din 25 aprilie 2007. Voluntariatul este o activitate în interes public desfășurată din proprie inițiativă (desfășurată în domenii cum sunt: asistența și serviciile sociale, *protecția drepturilor omului*, domeniile medico-sanitar, cultural, artistic, educativ, de învățământ, științific, umanitar, religios, filantropic, sportiv, de protecție a mediului, social și comunitar și altele asemenea) de orice persoană fizică; are la bază un contract cu titlu gratuit, încheiat între o persoană fizică, denumită voluntar, și o persoană juridică, denumită organizație gazdă (persoană juridică de drept public sau persoana juridică de drept privat, fără scop patrimonial), în temeiul căreia prima persoană se obligă față de a doua să presteze o activitate de interes public fără a obține o contraprestație materială.

mentată a hotărârilor. De aceea, este necesară eliminarea barierelor legislative precum sancționarea sfidării curții²⁵⁷ etc.;

- Sondarea regulată a opiniei publice: consultarea, urmată de remedierea deficiențelor semnalate poate duce la creșterea încrederii în justiție și, astfel, la diminuarea tentativelor de corupere din partea populației.

4.2. Prevenirea corupției în rândul personalului din sistemul juridic

La nivel global, sistemul trebuie organizat astfel încât să se fundamenteze pe independența structurală a justiției, din nevoia de a proteja judecătorii, procurorii, dar și poliția judiciară de presiuni și imixțiuni ale politicienilor asupra judecătorilor, de instrucțiuni date procurorilor de executiv, de influențarea selecției, numirii, promovării sau revocarea magistraților, de imunități create pentru politicienii acuzați de acte de corupție etc.²⁵⁸

La nivel individual, atât magistrații, cât și restul personalului din justiție trebuie educat cu privire la principiile anticorupției. Mai înainte de a fi represivă, strategia anticorupție trebuie să aibă un rol educativ. Pentru a refuza o ofertă tentantă din punct de vedere financiar, dar care nu se potrivește cu principiile individului, este necesară autocunoașterea²⁵⁹ și autocontrolul. Din păcate, în interiorul sistemului nu se vorbește de aceste aspecte, și nici școala, dar nici facultatea de drept nu educă/dezvoltă voința și rezistența la tentații. Sistemul juridic pune accent mai degrabă pe reprimare, pe amenințarea individului cu pierderea unor avantaje (sancționare disciplinară sau chiar penală) în caz de abatere de la principii, în loc de a cultiva aceste principii și de a accentua latura preventivă.

Pentru prevenirea corupției în rândul fiecărui angajat din sistemul juridic, în scopul de a reduce oportunitățile de corupere, sunt posibile următoarele soluții:

4.2.1. Criterii obiective și pregătire profesională

- Evaluarea trebuie să se facă periodic și în scopul găsirii soluțiilor necesare actualizării și creșterii continue a pregătirii profesionale a personalului, atât a celei instituționalizate, cât și a celei individuale;

²⁵⁷ "Este de subliniat și rolul libertății de exprimare: jurnaliștii trebuie să aibă libertatea de a oferi informații cu privire la procedurile judiciare, precum și libertatea de a aduce la cunoștința publicului cazurile de corupție sau de lipsă de imparțialitate. Legile care incriminează aceste fapte sau cele care dau judecătorilor puterea discreționară de a acorda despăgubiri exorbitante pentru faptele cauzatoare de prejudicii din acest domeniu, împiedică jurnaliștii să-și exercite funcția de informare. Asemenea legi ar trebui schimbate." (TI, Global Corruption Report, 2007, la www.transparency.org)

²⁵⁸ Octopus Interface – Corruption and Democracy, Strasbourg, 20-21 November 2006, Workshop on democracy, corruption and justice.

²⁵⁹ Daniel Goleman, Richard Boyatzis, Annie McKee, *Inteligența emoțională în leadership*, Editura Curtea Veche, București, 2005, p. 69.

- Sistemul de desemnare a experților și practicienilor în insolvență: desemnarea lor de către organele judiciare trebuie să se facă după criteriile care să asigure concurența reală și promovarea competenței;
- Pregătirea organelor judiciare trebuie să cuprindă și cunoștințe minime tehnice, pentru a putea observa erorile (intenționate sau nu) ale auxiliarilor justiției, precum experții. De aceea se impune specializarea în această direcție și chiar editarea de manuale de bune practici;
- Dezvoltarea *teoriei aparenței*: trebuie însușită teoria care insistă pe importanța aparenței de imparțialitate și a conflictelor de interese, inclusiv cele eventuale. În general, agenții publici invocă un formalism exagerat: nu se abțin în a lua decizia dacă sunt într-o situație nereglementată de conflict de interese pe motiv că aceasta nu ar fi prevăzută expres de lege, fără a ține seama astfel de principiile generale și, mai ales, de teoria aparenței, care interzic luarea deciziei;
- Sistemul de recrutare, selectare, promovare și evaluare periodică a personalului: acesta trebuie să fie bazat exclusiv pe recunoașterea obiectivă a meritelor, aptitudinilor și performanțelor profesionale; criteriile trebuie să fie cunoscute dinainte, să fie obiective și transparente, și să poată fi contestate în justiție.

4.2.2. Cultivarea culturii integrității²⁶⁰

- Pregătire deontologică a tuturor lucrătorilor din sistemul juridic: în primul rând aceasta se poate realiza prin introducerea obligatorie a codului de conduită în bibliografia pentru ocuparea posturilor vacante în funcția publică. Apoi, trebuie concepute programe de pregătire profesională menite să se asigure că instanțele sunt văzute, sub toate aspectele comportamentului lor, ca tratând toate părțile în același mod, adică cu imparțialitate și fără nicio discriminare bazată pe rasă, sex, religie, origine etnică sau statut social. Judecătorii și personalul auxiliar trebuie instruiți să recunoască situațiile în care unele persoane pot simți că există sau pare a exista părtinire și să rezolve acest gen de situații într-un mod care sporește încrederea și respectul față de instanțe. Avocații nu trebuie ocoliți, ci ei trebuie să primească pregătire deontologică specială pentru a nu contribui, intenționat sau nu, la neîncrederea populației în magistrați;
- Verificarea integrității încă de la recrutare și, ulterior, în mod periodic, inclusiv prin intermediul agentului provocator, măsură care trebuie adusă la cunoștința personalului. Este nevoie de proceduri corespunzătoare pentru a selecționa și pentru a forma persoanele numite să ocupe posturi publice considerate ca fiind, în mod special,

²⁶⁰ În H.G. nr. 1346/2007 se prevede ca obligație asumată de România: „elaborarea în iulie 2008 a unui ghid anticorupție în vederea creșterii gradului de integritate în rândul personalului propriu și diseminarea la nivel larg ca exemplu de bune practici și pentru alți furnizori de servicii publice”.

expuse la corupție. Evident, toate aceste proceduri trebuie să implice examinatori onești;

- Reducerea contactului direct cu publicul, pentru eliminarea surselor directe de influențare negativă: acest contact vizează în special departamentele de lucru ale personalului auxiliar, care poate fi redus prin utilizarea tehnologiei moderne, cum ar fi trimiterea corespondenței prin e-mail, furnizarea de răspunsuri prin telefon, plata taxelor pe cale electronică, afișarea datelor relevante despre dosare pe internet sau cu ajutorul infodesk-urilor; publicarea programării completelor, a componenței acestora, a listelor de permanență (pentru a verifica modul de alcătuire al completelor de judecată), arhivarea electronică a dosarelor (pentru a reduce timpul necesar sau chiar a elimina consultarea dosarelor în arhivă). Dar și cei cu funcție de decizie pot fi protejați: arhitectura locului de muncă trebuie să nu permită circulația publicului pe lângă birourile lor, putând merge până la rotația periodică a personalului care activează în sectoare vulnerabile (cum sunt serviciile de lucru cu publicul sau biroul de repartizare aleatorie a dosarelor)²⁶¹ ori chiar mutarea geografică;

- Cunoașterea exactă a obligațiilor de serviciu, atât a celor proprii, cât și a restului personalului;

- Acumularea cunoștințelor ce implică relații cu publicul (psihologie, sociologie, gramatică, retorică);

- Însușirea practicii în materie disciplinară: aceasta presupune ca organul disciplinar să aducă la cunoștința angajaților, periodic, sancțiunile aplicate în perioada anterioară și motivele care au stat la baza acestora²⁶²; un accent deosebit trebuie pus pe cunoașterea și unificarea practicii judiciare în materie de abținere și recuzare, pentru care nu există până în prezent date publice. De altfel, problema lipsei unei practici judiciare unitare este majoră în România: în cauza *Bejan* (2008), CEDO a arătat că lipsa unei jurisprudențe devine ea însăși sursa insecurității juridice și reduce încrederea publicului în sistemul judiciar; or, la adăpostul inexistenței unei jurisprudențe unitare la nivelul diferitelor instanțe și a unei discipline jurisprudențiale la nivelul completelor în aceeași instanță, arbitrariul poate înflori ușor;

- Urmarea de cursuri în domeniul eticii: dată fiind importanța unui cod de conduită ca principal instrument de prevenire a corupției, vom dezvolta mai jos, distinct, acest subiect;

²⁶¹ „*Mobilitatea funcționarilor publici din cadrul unei autorități sau instituții publice se va realiza, în principal, prin asigurarea protecției funcționarilor publici din sectoarele vulnerabile la corupție, prin exercitarea periodică a unor atribuții diferite ori prin utilizarea mutării temporare în cadrul unui alt compartiment al autorității sau instituției publice*”, se arată în Strategia națională privind prevenirea și combaterea corupției în sectoarele vulnerabile și administrația publică locală pentru 2008-2010.

²⁶² Ca un exemplu negativ, amintim că CSM emite numai comunicate de presă cu privire la sancționarea unui magistrat, precizând numele și dispoziția legală care prevede abateră disciplinară, fără detalii cu privire la fapta comisă. Alte instituții juridice nici măcar nu amintesc statistic de sancțiunile aplicate. În felul acesta, personalul nu are cum să știe care comportamente sunt indezirabile și pot atrage aplicarea unor sancțiuni.

- Organizarea de dezbateri regulate între profesioniștii dreptului despre rolul justiției și responsabilitățile fiecărei profesii în cadrul sistemului. Reprezentanți ai tuturor profesiilor juridice trebuie să se întâlnească în mod regulat și să găsească formele de colaborare adecvate, realizând că de comportamentul fiecăruia în parte depinde crearea percepției populației cu privire la integritatea sistemului. Totodată, metodele și obligațiile de disociere față de colegii cu comportament deviant trebuie să ocupe un loc aparte.

4.2.3. Pregătirea specializată în anticorupție

- Organizarea de dezbateri pe tema corupției din justiție;
- Cunoașterea reglementărilor internaționale atât cu privire la atribuțiile funcționale, cât și cu privire la corupție: personalul trebuie să realizeze că integritatea nu poate fi impusă, ci ea trebuie asumată individual, iar pentru aceasta trebuie explicate și prezentate eforturile care s-au făcut de ani buni în alte țări sau sub tutela organismelor internaționale;

- Includerea în pregătirea profesională specializată a unor componente de integritate și anticorupție pentru sectorul public: se pot organiza seminarii regulate de etică (menționăm posibilitatea de utilizare în acest scop a formatorilor Institutului Național al Magistraturii în domeniul etică și deontologie) sau alte metode de cultivare a unei culturi a integrității;

- Diagnoză participativă: se pot organiza grupuri de lucru numai cu persoanele care își desfășoară activitatea în instituția vizată care să sensibilizeze personalul cu privire la riscurile corupției inerente exercițiului funcțiilor lor și care să ducă la identificarea chiar de către acesta a sectoarelor vulnerabile în instituție și la găsirea mijloacelor optime de stopare a corupției. Analiza de ansamblu privind riscurile de corupție trebuie reluată după 2-3 ani și între timp monitorizate atent sectoarele cu probleme. Regulamentele interne trebuie îmbunătățite periodic. Trebuie publicate informațiile, inclusiv eventualele rapoarte periodice, despre riscurile de corupție în cadrul sistemului juridic.²⁶³

4.3. Prevenirea corupției judiciare la nivel instituțional

4.3.1. La nivel general, este necesară aplicarea principiilor de *management*. Practic, la un moment dat, lupta anticorupție se suprapune cu eliminarea birocrăției excesive, cu eficientizarea activității și creșterea profesionalismului agenților publici. De aceea, este necesară ocuparea posturilor de conducere de către persoane cu bune cunoștințe

²⁶³ Cu privire la această obligație pentru administrația publică, a se vedea în art. 10 din Convenția ONU.

de management și numai în baza unui plan de management a cărui îndeplinire trebuie monitorizată.²⁶⁴

Una dintre principalele probleme ale sistemului judiciar este încărcătura excesivă cu dosare. Deși până în iunie 2008, potrivit H.G. nr. 1346/2007, CSM trebuia să stabilească volumul optim de activitate a magistraților, această obligație nu a fost îndeplinită. Or, deseori populația confundă carențele în pregătirea sau deciziile magistraților cu lipsa lor de integritate, acuzându-i de corupție. Adevărul este că, în condițiile în care jumătate dintre judecători au de soluționat 100-150 dosare pe lună, iar procurorii între 51-100 dosare²⁶⁵, greșelile sunt inerente.

Tot astfel, trebuie întărit și crescut rolul grefierilor, care în România au atribuții mai degrabă de secretariat: cu timpul, ei trebuie să devină asistenți ai magistratului, cu care să facă echipă pentru administrarea dosarului, iar cauzele mai simple să le revină chiar lor spre soluționare (somații de plată, ordonanțe președințiale, tranzacții, pensii de întreținere, renunțări la judecată etc.)²⁶⁶; în aceeași idee, trebuie mărit nu neapărat numărul judecătorilor, cât cel al grefierilor. În orice caz, înființarea de noi instanțe nu este o soluție ci, din contră, trebuie desființate instanțele mici (raționalizarea instanțelor) care nu pot asigura nici necesarul de personal, nici specializarea acestuia și care consumă neproductiv resurse financiare.

Credem că este cu atât mai necesară introducerea unor alternative la judecată (cum ar fi medierea, reglementată de Legea nr. 192/2006, în vigoare de peste un an, dar încă neaplicată²⁶⁷), proceduri de management al dosarului la nivelul fiecărui judecător, dar și îmbunătățirea managementului de instanță. În acest sens un sfert dintre judecători sunt de părere că instanțele și parchetele ar trebui conduse de către un manager de carieră, din afara sistemului juridic, soluție care poate mări eficiența activității din cadrul instanțelor și parchetelor prin utilizarea metodelor managementului științific.

²⁶⁴ Începând cu anul 2005, funcțiile de conducere din cadrul instanțelor și parchetelor se ocupă prin concurs. Deseori însă, planul de management întocmit de candidați nu este nici public, nici adus la cunoștința personalului din cadrul acelor instanțe și parchete. Tot astfel, nu există vreo modalitate de monitorizare ulterioară a stadiului îndeplinirii angajamentelor asumate, nici cu prilejul evaluării performanțelor conducătorului instituției, nici cu ocazia controalelor administrative.

²⁶⁵ *Barometrul sistemului judiciar*, realizat de Institutul pentru Politici Publice și Institutul Național al Magistraturii în 2008, disponibil pe site-ul www.ipp.ro.

²⁶⁶ Desigur, trebuie modificată în mod corespunzător legislația principală și chiar Constituția. Pentru un model de rol al grefierului în statele europene, a se vedea *Model de statut al Grefierului European* adoptat de European Union of Rechtspfleger în 2005 și *Cartea Verde pentru un Grefier European* adoptată de aceeași organizație în 2008, disponibilă și în limba română, pe www.rechtspfleger.org.

²⁶⁷ Pentru o colecție de instrumente internaționale și naționale în privința medierii, a se vedea Cristi Danileț, Claudiu Ignat, Zeno Sustac, *Medierea – standarde și proceduri*, Editura Universitară, București, 2008.

4.3.2. Dacă ne referim strict la *anticorupția* în sistemul judiciar, așa cum am arătat mai sus, nu trebuie inventate noi metode anticorupție, ci este suficientă însușirea bunelor practicilor consacrate deja în alte state²⁶⁸ sau alte instituții naționale. Măsurile care trebuie luate la nivel instituțional sunt:

- *Diminuarea puterii discreționare:* trebuie modificată legislația pentru a diminua puterea discreționară conferită chiar prin dispoziții legale. Ne referim aici, de exemplu, la „pericolul concret pentru ordinea publică” analizat în cazul unei propuneri de arestare, la termenul „apreciere” sau stabilirea în concret a îndeplinirii caracterului de „situație excepțională” folosit în codurile de procedură cu prilejul luării anumitor măsuri și care lasă loc de interpretare subiectivă, ce poate duce ușor la încălcarea de însuși agentul public a atribuțiilor legale, fără însă ca acestuia să i se poată ulterior imputa soluția adoptată²⁶⁹. În aceeași idee, este necesară creșterea consistenței motivărilor deciziilor luate de organele judiciare²⁷⁰ și a explicațiilor date de acestea părților angrenate în proceduri. Astfel, în cadrul sondajului Gallup din ianuarie 2008, 66% dintre persoanele care au avut contact cu justiția în ultimii 2 ani declară că nu au înțeles nimic din ce se discuta în ședința de judecată. Deciziile agenților publici trebuie motivate, pentru a le expune criticii celor interesați și a permite verificarea legalității și temeiniciei lor în cadrul căilor de atac. Avem în vedere inclusiv motivarea soluțiilor care duc la transferul unei cauze de la un agent public la un altul: luarea dosarelor de la un polițist de către procuror, luarea cauzei de la un procuror de către procurorul ierarhic superior, strămutarea cauzelor. În perspectiva modificării legislației pentru a se da curs principiului oportunității urmăririi penale, trebuie create repere obiective pentru luarea deciziilor discreționare de către procurori²⁷¹;

- *Mărirea transparenței:* rapoartele de activitate ale instanțelor, CV-urile profesionale ale magistraților, datele statistice, componența completelor nu sunt publice; multe instanțe judecătorești nu au datele actualizate pe pagina web. De aceea, în primul rând trebuie pus accentul pe informatizare, căci prin intermediul acesteia se reduc oportunitățile de corupție. Informatizarea este utilă pentru părți începând

²⁶⁸ Cele mai indicate sunt *Comisia Independentă împotriva Corupției* din Hong Kong (www.icac.org.hk) și *Comisia Centrală pentru Vigilență* din India (<http://cvc.nic.in>).

²⁶⁹ În Republica Moldova există chiar un *Ghid teoretico-practic pentru efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și alte acte normative*, întocmit de Centrul de Combatere a Crimelor Economice și Corupției în 2007 și disponibil la www.justice.gov.md/upload/Ghid%20CAPC.doc.

²⁷⁰ A se vedea *Opinia CCJE nr. 11 din 2008 privind calitatea hotărârilor judecătorești*, la www.coe.int/ccje.

²⁷¹ Acesta este și motivul pentru care *Recomandarea (2000) 19 privind rolul procurorului în sistemul justiției penale* a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei propune existența unor garanții suficiente de transparență și echitate în instrumentarea cauzelor în țările care au adoptat sistemul oportunității urmăririi, după ce în *Recomandarea nr. (87)18 privind simplificarea justiției penale* se propunea recurgerea la acest principiu, fără nicio altă precizare.

cu înregistrarea cererilor și găsirea informațiilor oficiale despre judecătorul cauzei, până la verificarea prin intermediul internetului a stadiului dosarului și consultarea practicii judiciare; pentru mass-media, este utilă în a găsi informații despre activitatea generală a instanței, evoluția criminalității în teritoriu etc.; pentru personal, ea folosește la repartizare aleatorie a cauzelor (în special în instanțele judecătorești²⁷² și în cadrul Agenției Naționale de Integritate) și la gestiunea electronică a dosarelor, în orice moment putând fi identificat locul și stadiul în care se află un dosar și numărul dosarelor atribuite unui judecător/inspector. Trebuie comunicate către public nu doar informațiile legate de dosare, ci și cele legate de activitățile administrative și financiare (de exemplu, existența unui sistem de distribuire aleatorie a dosarelor, modul de funcționare, verificările interne efectuate, sancțiunile aplicate, componența conducerii, modalitatea de reclamare sau formulare a unor propuneri de îmbunătățire a activității, bugetul alocat instituției și modul de cheltuire a acestuia, resurse umane etc.).²⁷³ Pentru că rolul judecătorilor le limitează acestora comunicarea publică²⁷⁴, trebuie mărit rolul purtătorului de cuvânt, care să asigure contactul permanent dintre instituție și mass-media;

- *Mărirea responsabilității*: e necesară reglementarea cât mai exactă a drepturilor și obligațiilor profesionale. Codul deontologic trebuie popularizat la nivelul întregului personal din instituția juridică, iar implementarea acestuia trebuie verificată. Conducerea instituției trebuie să atenționeze personalul cu privire la îndeplinirea corectă și la timp a obligației de depunere a declarațiilor de avere, de interese, de rudenie, iar această măsură trebuie întregită prin urmărirea modului de îndeplinire a obligației legale și sancționarea cazurilor de nerespectare.²⁷⁵ În funcție de situațiile concrete cu care se confruntă personalul,

²⁷² Prin distribuirea aleatorie a dosarelor a fost eliminată posibilitatea repartizării dirijate a cauzelor, aceasta reprezentând totodată și un factor de prevenire a corupției din sistem (Strategia de reformă a sistemului judiciar pe perioada 2005-2007, Direcția de acțiune nr. 1.II). Începând cu anul 2005, toate instanțele din țară beneficiază de un sistem informatic și software specializat pentru efectuarea distribuției aleatorii a dosarelor către completele de judecată. În prezent distribuția aleatorie se aplica la toate instanțele din țară. Pentru incidentele procedurale care nu s-au putut rezolva în sistem informatizat (de exemplu incompatibilitățile), pentru a se asigura distribuția aleatorie se aplică Hotărârea CSM nr. 71 din 9 martie 2005. Această hotărâre include și prevederi care asigură continuitatea completelor de judecată și a judecătorilor în cadrul completelor.

²⁷³ Site-ul *Puterii Judiciare din Costa Rica* este un bun exemplu: acesta oferă informații complete despre legislație, regulamente, jurisprudență, accesul la dosare, rapoarte de activitate, reclamații online etc., www.poder-judicial.go.cr.

²⁷⁴ Cu toate acestea, în Peru există un spațiu virtual de comunicare între magistrați, profesori și studenți la drept, alte persoane interesate de drepturile omului, inclusiv de anticorupție (chiar și judiciară) și reforma sistemului judiciar, la www.cajpe.org.pe/rj.

²⁷⁵ De exemplu, prin comunicatul de presă din 25.08.2008, CSM a anunțat existența a câteva sute de magistrați care nu au depus declarații de avere și de interese pentru anul 2007 sau le-au depus tardiv. Deși neîndeplinirea acestei obligații atrage răspunderea contravențională, ANI nu a aplicat nicio amendă magistraților; de asemenea, deși încălcarea acestor obligații atrage răspunderea disciplinară, CSM nu a aplicat nicio sancțiune disciplinară.

conducătorul instituției/departamentului trebuie să dea instrucțiuni scrise (pentru legitimarea astfel a bunelor practici)²⁷⁶, trebuie fixate limite de timp și financiare pentru rezolvarea cazurilor, trebuie concepute reguli clare pentru accesul în birourile personalului, precum și un sistem de atenționare electronică pentru expirarea termenelor limită de îndeplinire a anumitor sarcini. Trebuie numite persoane cu pregătire pentru a participa în comisiile de recrutare a personalului sau de achiziții publice. În regulamentele interne sau codurile deontologice trebuie să se prevadă obligația de a folosi bunurile instituției numai în interes public;

- *Exercitarea efectivă a conducerii și controlului*: trebuie asigurat training regulat cu personalul instituției, inclusiv cu cel auxiliar și administrativ. Sunt indicate organizarea de inspecții surpriză. Ar fi utilă, de asemenea, instalarea camerelor video în sectoarele unde are loc interacțiunea public-personal cu anunțarea publică a acestei măsuri, precum și înregistrarea ședințelor de judecată pentru a se verifica corectitudinea consemnărilor în scris a celor dezbătute oral și pentru a se evalua conduita magistraților. Trebuie verificate motivele pentru care se amână soluționarea dosarelor, cele care au dus la înlocuirea persoanelor desemnate inițial pentru rezolvarea dosarelor (modificarea componenței completelor de judecată în alte situații decât admiterea abținerii sau recuzării), precum și situațiile de incompatibilitate sau modul în care se valorifică bunurilor confiscate. De asemenea, o metodă indispensabilă este efectuarea testelor de integritate, prin care subiectul este pus să facă față unei situații similare cu una reală, în vederea stabilirii reacției și conduitei de adoptat. Evaluările rezultatului acestor teste pot duce la identificarea sectoarelor vulnerabile, a factorilor de risc, la îmbunătățirea bunelor practici în instituție, sau la analiza oportunității modificărilor sarcinilor ori a postului de muncă al salariatului. Totodată, este indicată folosirea agenților provocatori care fac ofertă de mită personalului din sistemul juridic și, în caz de accept, pot fi luate de asemenea măsuri administrative (nu și penale, căci art. 68 C.proc.pen. interzice determinarea unei persoane să săvârșească sau să continue săvârșirea unei fapte penale în scopul obținerii de probe). În fine, trebuie extinsă în tot sistemul public juridic interdicția raporturilor ierarhice directe în cazul agenților publici care sunt soți sau rude de gradul I, interdicție care azi se aplică doar funcționarilor publici (art. 95 alin. 1 din Legea nr. 161/2003);

- *Implementarea unor sisteme de siguranță și securitate*: este vorba de protecția fizică a personalului (de exemplu, paza la accesul în clădire, în sala de judecată, dar și pe culoarele care duc către birourile judecătorilor), electronică (împiedicarea unor accesări neautorizate la

²⁷⁶ O astfel de situație o reprezintă și art. 5 alin. 2 din Legea nr. 303/2004, normă insuficient aplicată în unele instanțe. Pentru situații de conflict de interese care apar în mod repetat într-o instanță, colegiul de conducere ar putea da o dispoziție care să fie valabilă și pe viitor pentru oricine aflat într-o situație similară.

sistemul intern de date, de înregistrat accesările sistemului intern informatic²⁷⁷) etc. Personalul trebuie să respecte proceduri de securitate (de interzis transportul informației electronice/fizice în afara instituției), de confidențialitate a informațiilor și de administrare a informațiilor clasificate (de exemplu, toți judecătorii și grefierii din România au propriul computer la instanța judecătorească unde își desfășoară activitatea, fără însă a li se fi efectuat un instructaj cu privire la înstrăinarea parolei de acces, monitorizarea site-urilor accesate, modalități de raportare a neregulilor). Asemenea obligații trebuie asumate și să revină inclusiv studenților care efectuează practica în cadrul instituțiilor judiciare și care au acces la acest tip de informații. Totodată, trebuie identificate canalele de scurgere a informațiilor și întărită distribuirea lor autorizată prin profesionalizarea instituției purtătorului de cuvânt;

- *Sporirea și difuzarea informațiilor privind prevenirea corupției:* dincolo de existența sau nu a unor campanii naționale, centralizate²⁷⁸, asemenea activități pot fi desfășurate la nivelul fiecărei instituții prin afișarea unor reguli stricte privind obligațiile personalului și ale publicului care apelează la el, insistând asupra consecințelor de sistem și a efectelor asupra răspunderii personale pentru comiterea actelor de corupție. Un efect preventiv poate avea și popularizarea oficială a cazurilor interesante de corupție soluționate de justiție (în prezent, doar DNA și DGA au o asemenea politică, când sunt anunțate pe calea comunicatelor de presă măsurile de demarare a procedurilor penale cu privire la suspectii de corupție, atât din afara sistemului juridic, cât și din interior, dar este necesară furnizarea informațiilor oficiale și de către instanțele judecătorești care soluționează în special cazuri privind corupția judiciară, pentru a întări încrederea populației într-un sistem ai

²⁷⁷ În luna februarie 2009, bazele de date ale poliției, Administrației Naționale a Penitenciarelor și ale mai multor instanțe din București și din țară au fost atacate de hackeri prin intermediul viermelui informatic *Downadup (Conficker)*, considerat unul dintre cei mai periculoși viruși ca răspândire și grad de pericol din toate timpurile, cu peste 15 milioane de calculatoare infectate în ultima jumătate de an. Viermele, odată instalat, dezactivează și anihilează sistemele de securitate ale calculatoarelor. Apoi se conectează la un server și așteaptă instrucțiuni adiționale, care îl vor face fie să adune informații, fie să downloadeze și să instaleze malware suplimentar.

²⁷⁸ Amintim principalele campanii anticorupție desfășurate în România: „*Nu da șpagă*” a fost prima campanie anticorupție națională, derulată în 2004 de Fundația Concept, TI-Ro, Teatrul pentru Copii și Tineret Ariel, Asociația de Comunicății prin Cablu, Oops Media, Asociația Editorilor de Presă Online, www.nudaspage.ro; „*Campania de responsabilizare anticorupție*”, desfășurată de M.A.I. prin DGA în 2005, www.mai-dga.ro; „*Eu nu dau și nu iau șpagă*” inițiată de Ministerul Integrării Europene în 2006, www.demascaspage.ro; „*Justiția, stâlp al societății*”, declanșată în 2006 de Ministerul Justiției, a fost prima campanie anticorupție în instanțe și parchete; „*Condamnă corupția!*”, campanie inițiată de M.A.I. prin DGA în 2007; campania din 2007 „*Fără șpagă*” a fost creată la inițiativa Ministerului de Justiție de un grup de ONG-uri și companii specializate în comunicare, www.faraspaga.ro; „*Prima șpagă*” derulată în 2007 de Fundația Concept și Transparency International Romania, www.primaspaga.ro; campania „*Ai încredere în magistrați*” desfășurată în 2008 de Asociația Alternative Sociale din Iași, www.alternativesociale.ro.

căruia membri înțeleg să contracareze rapid și eficient aceste situații²⁷⁹). De asemenea, periodic pot fi organizate mese rotunde sau conferințe de presă pentru a comunica modul de remediere a unor deficiențe, inclusiv în sectoarele vulnerabile²⁸⁰;

- *Cooperarea între instituții*, atât între cele din sistemul juridic, cât și cu cele din afară: de exemplu, cu cele din sistemul național de securitate (de altfel, cooperarea dintre organul de urmărire penală și serviciile de informații este inevitabilă în domeniul corupției) sau cu instituțiile din domeniul educației (poliția desfășoară deja activități la orele de dirigiență ale elevilor, practică care poate fi însușită și de magistrați). Dar este necesară și stabilirea unor canale de dialog între justiție și factorii politici, prin mese rotunde, dezbateri publice, coaliții de organizații cu societatea civilă;

- *Evaluarea transparenței, costurilor, eficienței sistemului*: deși există obligația legală a publicării rapoartelor anuale cu privire la aplicarea legii de acces la informațiile publice sau ale bugetului de venituri și cheltuieli, nu toate organele judiciare și le fac cunoscute. Raportul anual privind starea justiției întocmit de CSM este lipsit de o dezbateră publică cu magistrații și cu Parlamentul. Mai mult, rapoartele pe anii 2006, 2007 și 2008 nici nu au mai fost analizate de Parlament, deși există această obligație legală; în niciun an, Ministrul Justiției nu a prezentat Parlamentului raportul său cu privire la Ministerul Public și Direcția Națională Anticorupție, așa cum obligă legea. La fiecare început de an, instanțele și parchetele întocmesc un raport de activitate pe anul precedent, care nu este dezbătut însă cu întreg colectivul (la dezbateri participă doar magistrații, nu și restul personalului) și care în cele mai multe cazuri nu este public, deși toate instituțiile au pagină web proprie. Raportul este, oricum, unul mai degrabă analitic și bazat pe statistici, departe de realitățile de zi cu zi cu care se confruntă magistrații și personalul auxiliar și conex.²⁸¹ Mai mult, în nicio instituție juridică fie nu există, fie nu s-a comunicat personalului strategia managerială după care organele de conducere ar trebui să își programeze activitatea și care ar trebui, de fapt, să fie rodul contribuției întregului colectiv.

²⁷⁹ Pentru limitele comunicării justiție-presă în cursul proceselor, a se vedea *Recomandarea nr. (2003) 13 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei asupra furnizării de informații prin mass-media în legătură cu procesele penale și Declarația cu privire la furnizarea prin intermediul media a informațiilor în legătură cu procesele penale*, adoptată de Comitetul Miniștrilor la 10 iulie 2003.

²⁸⁰ A se vedea Hotărârea Plenului CSM nr. 277 din 13 aprilie 2006 pentru aprobarea *Ghidului de bune practici pentru cooperarea între instanțe, parchetele de pe lângă acestea și mass-media*.

²⁸¹ Modelul de raport de activitate al instanțelor este stabilit prin Hotărârea Plenului CSM nr. 895/2007. Din păcate, acesta nu conține date cu privire la durata de soluționare a dosarelor, a numărului proceselor (nu a dosarelor, căci același proces poate constitui, datorită numărului de rejudecări, obiectul mai multor dosare), date despre personalul auxiliar, gradul de satisfacție al personalului sau al publicului, monitorizarea presei cu privire la articolele despre justiție.

4.4. Conflictele de interese

În ultimii ani, o formă foarte eficientă de prevenire a corupției este politica conflictelor de interese. Această instituție are menirea de a prezerva imparțialitatea agentului public pentru ca el să își îndeplinească în mod obiectiv îndatoririle sale, prin întărirea integrității individuale. Astfel, reglementarea conflictelor de interese nu impune doar obligații agenților publici, ci efectiv îi ajută să reziste abordărilor incorecte și, în general, să contribuie la dezvoltarea unei culturi a serviciului public.

4.4.1. Definiție:

a. Pentru *funcționari* (polițiști, grefieri etc.) este incidentă definiția legală a conflictului de interese reglementată de art. 70 din Legea nr. 161/2003: *conflictul de interese constă în situația în care persoana are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative.* Legea arată în mod expres că funcționarul public este în conflict de interese dacă se află într-una dintre următoarele situații: a) este chemat să rezolve cereri, să ia decizii sau să participe la luarea deciziilor cu privire la persoane fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial; b) participă în cadrul aceleiași comisii, constituite conform legii, cu funcționari publici care au calitatea de soț sau rudă de gradul I; c) interesele sale patrimoniale, ale soțului sau rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice.

S-a apreciat că ar putea să apară un conflict de interese și în formă „personală”, în sensul că un funcționar poate avea competența legală de a realiza un anumit act, dar din cauza unei situații sau circumstanțe personale nu poate fi obiectiv. În această situație, el trebuie să invoce conflictul de interese și să se abțină/retragă de la realizarea respectivului act. De altfel, în doctrina străină se arată că interesul nu este limitat numai la aspectul patrimonial: prin conflict de interese se înțelege situația în care agentul public are sau ar putea avea un interes personal de natură patrimonială sau de altă natură care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative, precum și interesul public.²⁸²

Așadar, conflictul de interese pune în opoziție două tipuri de interes: pe de o parte *interesul personal*, care desemnează orice avantaj material sau de altă natură, urmărit sau obținut, în mod direct sau indirect, pentru sine ori pentru altul, de către agentul public prin folosirea reputației, influenței, facilităților, relațiilor și informațiilor la care au acces, în temeiul exercitării demnității/funcției publice; pe de altă parte *interesul public*, care este interesul ce implică garantarea și respec-

²⁸² A se vedea Quentin Reed, *Sitting On The Fence: Conflicts of interest and how to regulate them*, 2008, la www.u4.no/themes/political-corruption.

tarea întocmai, de către autoritățile și instituțiile publice, a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor și ale societății, recunoscute de Constituție, legislația internă și tratatele internaționale la care România este parte.

b. Pentru categoria **magistraților** nu există în lege vreo definiție a conflictului de interese, ci doar prevederi generale cu privire la evitarea acestei situații prin obligația magistratului de a se abține, în caz contrar acesta putând fi recuzat.

Art. 5 alin. 2 din Legea nr. 303/2004 prevede: „Judecătorii și procurorii sunt obligați să se abțină de la orice activitate legată de actul de justiție în cazuri care presupun existența unui conflict între interesele lor și interesul public de îndeplinire a justiției sau de apărare a intereselor generale ale societății, cu excepția cazurilor în care conflictul de interese a fost adus la cunoștință, în scris, colegiului de conducere al instanței sau conducătorului parchetului și s-a considerat că existența conflictului de interese nu afectează îndeplinirea imparțială a atribuțiilor de serviciu”. De asemenea, *art. 23 din Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor* prevede: „Judecătorii și procurorii sunt datori să se abțină, potrivit legii, de la orice activitate legată de actul de justiție în cazurile care presupun existența unui conflict între interesele lor și interesul public de îndeplinire a justiției sau de apărare a intereselor generale ale societății”. În fine, *art. 27 pct. 1 din C.proc.civ.* reglementează ca și caz de recuzare: „Judecătorul poate fi recuzat când el, soțul sau ascendenții ori descendenții lor, au vreun interes în judecarea pricinii”; iar *art. 48 alin. 1 lit. d C.proc.pen.* reglementează ca și caz de incompatibilitate: „Judecătorul este incompatibil de a judeca, dacă în cauza respectivă există împrejurări din care rezultă că este interesat sub orice formă, el, soțul sau vreo rudă apropiată”.

Ținând seama de instrumentele internaționale care reglementează această instituție, definim *conflictul de interese drept situația sau împrejurarea ce privește un magistrat în care interesul său personal, direct ori indirect, contravine interesului public, astfel încât este afectată sau ar putea fi afectată independența și imparțialitatea în luarea deciziilor ori îndeplinirea la timp și cu obiectivitate a îndatoririlor care îi revin în exercitarea funcției.*

Referindu-ne strict la activitatea judiciară, judecătorul aflat într-o situație de conflict de interese are de ales între interesul public, acela de a face dreptate, și interesul privat, acela de a-și procura un beneficiu. Această observație ne face să afirmăm că regula evitării conflictului de interese este o aplicație a principiului *nemo in rem suam auctor esse potest*, adică nimeni nu poate fi judecător în propria sa cauză.

4.4.2. Prevenirea conflictului de interese

Politica în domeniul conflictului de interese impune reglementarea acestei instituții sub aspectul definirii sale, a formulării unor reguli *ex ante* care să împiedice situațiile de conflict de interese, respectiv sancțiuni *ex post* pentru încălcarea regulilor.

Prevenirea conflictelor de interese se realizează prin trei modalități:

a) *instituirea de incompatibilități și interdicții*: este vorba de prohibiția de a ocupa anumite poziții (de exemplu, soțul nu poate fi șef ierarhic celui alt soțului) sau funcții (de exemplu, magistratul nu poate ocupa și o altă funcție publică sau privată), ori de a exercita anumite activități care au legătură cu funcția publică în discuție (de exemplu, un judecător nu poate face parte din același complet de judecată cu o rudă a sa);

b) *stabilirea obligației de declarare a intereselor*: se includ aici declarațiile generale, care se fac de regulă anual, dar și cele punctuale, care se fac anterior luării deciziei într-un caz concret (aici devine incidentă procedura din art. 5 alin.2 din Legea 303/2004). Intră în această categorie și declarația cu privire la rudele din sistemul juridic, impusă magistraților și personalului auxiliar de specialitate din instanțe și parchete;

c) *proceduri de excludere de la luarea deciziei*: este vorba de procedura de abținere, recuzare, respectiv de înlocuire a agentului public.

Conflictul de interese nu se confundă cu *corupția*: în timp ce corupția presupune o acțiune, conflictul de interese este o situație în care se pune problema doar potențială a comiterii unei fapte ilegale. Astfel, dacă un procuror implicat în luarea unei decizii în care are interese personale acționează totuși corect și conform legii, nu este vorba despre corupție. Tot astfel, un judecător ar putea lua mită, și atunci este corupție, pentru a da o decizie pe care oricum ar fi luat-o, fără ca această situație să fi presupus anterior existența unui conflict de interese. Cu toate acestea, este tot la fel de adevărat că, în majoritatea cazurilor, corupția apare acolo unde un interes personal anterior a influențat negativ comportamentul funcționarului public. Acesta este motivul pentru care se recomandă ca prevenirea conflictului de interese să fie considerată un element din cadrul politicii ample de combatere și prevenire a corupției. Plasate în acest context, politicile privind conflictele de interese sunt un instrument important pentru a construi integritatea sectorului public, dar și pentru a apăra și promova democrația.

De asemenea, conflictul de interese nu trebuie confundat cu incompatibilitățile și interdicțiile. Întrucât legiuitorul român nu este consecvent în folosirea acestor noțiuni, sunt necesare următoarele explicații:

Cum am arătat, *conflictul de interese* este situația pe care o persoană trebuie să o evite în scopul de a lua o decizie în mod imparțial. Modul de implementare a acestei politici se asigură prin diverse mecanisme de prevenire (declarațiile de interese, de avere și de rudenie, reglementarea situațiilor de incompatibilitate, prevederea interdicțiilor), de control (internalizarea normelor de etică profesională de fiecare agent public și efectuarea verificărilor de către organismele disciplinare, respectiv de către Agenția Națională de Integritate) și de sancționare (asumată individual prin abținere sau recuzare, respectiv aplicată instituțional prin luarea de măsuri deontologice, disciplinare,

administrative sau penale, în funcție de gravitatea faptei și de instituția competentă).

În acest context, *incompatibilitățile* sunt garanții ale imparțialității agentului public, în vederea evitării unei situații de conflict de interese în rezolvarea unui caz dat, actual. Legiuitorul a anticipat astfel anumite situații când ar putea exista un conflict de interese, cel puțin la nivel aparent: de exemplu, este interzis magistratului sau funcționarului să rezolve o cauză/cerere privind soțul sau o rudă apropiată. Prin urmare, incompatibilitatea privește aptitudinea funcțională a agentului public în soluționarea unui anumit caz concret.

Potrivit art. 24 din *Codul de procedură civilă*, "(1) Judecătorul care a pronunțat o hotărâre într-o pricină nu poate lua parte la judecata aceleiași pricini în apel sau în recurs și nici în caz de rejudecare după casare. (2) De asemenea nu poate lua parte la judecată cel care a fost martor, expert sau arbitru în aceeași pricină". Potrivit art. 27 „Judecătorul poate fi recuzat: 1. când el, soțul său, ascendenții ori descendenții lor au vreun interes în judecarea pricinii sau când este soț, rudă sau afin, până la al patrulea grad inclusiv, cu vreuna din părți; 2. când el este soț, rudă sau afin în linie directă ori în linie colaterală, până la al patrulea grad inclusiv, cu avocatul sau mandatarul unei părți sau dacă este căsătorit cu fratele ori sora soțului uneia din aceste persoane; 3. când soțul în viață și nedespărțit este rudă sau afin a uneia din părți până la al patrulea grad inclusiv, sau dacă, fiind încetat din viață ori despărțit, au rămas copii; 4. dacă el, soțul sau rudele lor până la al patrulea grad inclusiv au o pricină asemănătoare cu aceea care se judecă sau dacă au o judecată la instanța unde una din părți este judecător; 5. dacă între aceleași persoane și una din părți a fost o judecată penală în timp de 5 ani înaintea recuzării; 6. dacă este tutore sau curator al uneia dintre părți; 7. dacă și-a spus părerea cu privire la pricina ce se judecă; 8. dacă a primit de la una din părți daruri sau făgăduieli de daruri ori altfel de îndatoriri; 9. dacă este vrăjmășie între el, soțul sau una din rudele sale până la al patrulea grad inclusiv și una din părți, soții sau rudele acestora până la gradul al treilea inclusiv". Iar conform art. 36, aceste dispoziții (cu excepția celei de la art. 27 pct. 7) se aplică și procurorilor, magistraților asistenți și grefierilor.

Tot astfel, sunt prevăzute incompatibilități pentru judecător în *Codul de procedură penală*: „Judecătorii care sunt soți, rude sau afini între ei, până la gradul al patrulea grad inclusiv, nu pot face parte din același complet de judecată” (art. 46). „Judecătorul care a luat parte la soluționarea unei cauze nu mai poate participa la judecarea aceleiași cauze într-o instanță superioară, sau la judecarea cauzei după desființarea hotărârii cu trimitere în apel sau după casarea cu trimitere în recurs. De asemenea, nu mai poate participa la judecarea cauzei judecătorul care și-a exprimat anterior părerea cu privire la soluția care ar putea fi dată în acea cauză (art. 47). „Judecătorul este de asemenea incompatibil de a judeca, dacă în cauza respectivă: a) a pus în mișcare acțiunea penală sau a dispus trimiterea în judecată ori a pus concluzii în calitate de procuror la instanța de judecată, a soluționat propunerea de arestare preventivă ori de prelungire a arestării preventive în cursul urmăririi penale; b) a fost reprezentant sau apărător al vreuneia din părți; c) a fost expert sau martor; d) există împrejurări din care rezultă că este interesat sub orice formă, el, soțul sau vreo rudă apropiată; e) soțul, ruda sau afinelul său, până la gradul al patrulea grad inclusiv, a efectuat acte de

urmărire penală, a supravegheat urmărirea penală, a soluționat propunerea de arestare preventivă ori de prelungire a arestării preventive, în cursul urmăririi penale; f) este soț, rudă sau afin, până la gradul al patrulea inclusiv, cu una dintre părți sau cu avocatul ori mandatarul acesteia; g) există dușmănie între el, soțul sau una dintre rudele sale până la gradul al patrulea inclusiv și una dintre părți, soțul sau rudele acesteia până la gradul al treilea inclusiv; h) este tutore sau curator al uneia dintre părți; i) a primit liberalități de la una dintre părți, avocatul sau mandatarul acesteia” (art. 48 alin. 1). „Judecătorul este incompatibil de a participa la judecarea unei cauze în căile de atac, atunci când soțul, ruda ori afinul său până la gradul al patrulea inclusiv a participat, ca judecător sau procuror, la judecarea aceleiași cauze” (art. 48 alin. 2).

Potrivit art. 49 din același cod „Dispozițiile art. 46 se aplică procurorului și magistratului-asistent sau, după caz, grefierului de ședință, când cauza de incompatibilitate există între ei sau între vreunul dintre ei și unul dintre membrii completului de judecată. (2) Dispozițiile privind cazurile de incompatibilitate prevăzute în art. 48 alin. 1 lit. b)-i) și alin. 2 se aplică procurorului, persoanei care efectuează cercetarea penală, magistratului-asistent și grefierului de ședință. (3) Procurorul care a participat ca judecător la soluționarea cauzei în prima instanță nu poate pune concluzii la judecarea ei în căile de atac. (4) Persoana care a efectuat urmărirea penală este incompatibilă să procedeze la refacerea acesteia, când refacerea este dispusă de instanță”.

Iar, potrivit art. 54, „dispozițiile art. 48 se aplică în mod corespunzător expertului și interpretului. Calitatea de expert este incompatibilă cu aceea de martor în aceeași cauză; calitatea de martor are întâietate”.

Interdicțiile sunt și ele menite să garanteze evitarea unui conflict de interese, dar ele privesc de data aceasta activitatea agentului public în general, adică vizează conduita agentului anterioară sau chiar independentă de soluționarea vreunui caz.

Astfel, potrivit art. 40 alin. 3 din *Constituția României*, „nu pot face parte din partide politice judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică”. Potrivit art. 125 alin 3 din Constituție „Funcția de judecător este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior”.

De asemenea, art. 94 alin. 1 din *Legea nr. 161/2003* prevede: „Calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție publică decât cea în care a fost numit, precum și cu funcțiile de demnitate publică”. Conform art. 47 alin. 1 din *Legea 188/1999* privind statutul funcționarilor publici: „Funcționarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct sau indirect, pentru ei sau pentru alții, în considerarea funcției lor publice, daruri sau alte avantaje”, iar potrivit art. 48 alin. 2 „Funcționarilor publici le este interzis să primească direct cereri a căror rezolvare intră în competența lor sau să discute direct cu petenții, cu excepția celor cărora le sunt stabilite asemenea atribuții, precum și să intervină pentru soluționarea acestor cereri”.

Potrivit art. 43 din *Legea nr. 360/2002*, „Polițistului îi este interzis, în orice împrejurare: a) să primească, să solicite, să accepte, direct sau indirect, ori să facă să i se promită, pentru sine sau pentru alții, în considerarea calității sale oficiale, daruri sau alte avantaje; e) să colecteze sume de bani de la

persoane fizice sau juridice; f) să redacteze, să imprime sau să difuzeze materiale ori publicații cu caracter politic, imoral sau care instigă la indisciplină; g) să aibă, direct sau prin intermediari, într-o unitate supusă controlului unității de poliție din care face parte, interese de natură să compromită imparțialitatea și independența acestuia”; iar potrivit art. 45 alin. 1 „Polițistului îi este interzis: g) să efectueze, direct sau prin persoane interpuse, activități de comerț ori să participe la administrarea sau conducerea unor societăți comerciale, cu excepția calității de acționar; h) să exercite activități cu scop lucrativ de natură să lezeze onoarea și demnitatea polițistului sau a instituției din care face parte; i) să dețină orice altă funcție publică sau privată pentru care este retribuit, cu excepția funcțiilor didactice din cadrul instituțiilor de învățământ, a activităților de cercetare științifică și creație literar-artistică”.

Conform art. 14 din *Legea nr. 51/1995* privind exercitarea profesiei de avocat, „Exercitarea profesiei de avocat este incompatibilă cu: a) activitatea salarizată în cadrul altor profesii decât cea de avocat; b) ocupațiile care lezează demnitatea și independența profesiei de avocat sau bunele moravuri; c) exercitarea nemijlocită de fapte materiale de comerț”.

Potrivit art. 21 alin. 1 din *O.U.G. nr.86/2006*, „Practicianul în insolvență care anterior a îndeplinit funcția de judecător-sindic nu poate fi numit în calitate de administrator sau lichidator în raza instanței în care a funcționat, decât după trecerea unei perioade de minimum 2 ani de la încetarea funcției respective”.

4.4.3. Tipuri de interes

Interesul poate fi unul *material*, cum s-a reținut în cauza *D. vs. Irlanda (Comisia Europeană a Drepturilor Omului, 1986)* unde judecătorul deținea acțiuni la societatea pârâtă din dosarul pe care îl judeca. Dar interesul poate fi și unul *moral*: de exemplu, în cauza *Remli vs. Franța (CEDO, 1996)*, s-a analizat faptul că în timpul soluționării cauzei unul dintre jurați se declarase rasist; în cauza *Pescador Valiero vs. Spania (CEDO, 2003)*, s-a dezbătut imparțialitatea cu privire la concedierea reclamantului de către universitatea cu care magistratul ce a soluționat cauza avea strânse relații profesionale. Interesul privat al judecătorului în soluționarea unui anumit fel al cauzei poate rezulta și din relațiile sale civile, de rudenie, prietenie, religioase sau de uniune consensuală cu vreuna dintre părți, apropiați ai acesteia sau avocatului lor.

Beneficiarul deciziei luată într-o situație de conflict de interese poate fi: decidentul (interes *direct*); familia, prietenii, apropiații săi (interes *indirect*); persoane sau organizații cu care a avut, are (interes *actual*) sau va avea relații de afaceri, politice etc. (interes *viitor*).

O formă specială de conflict de interese se produce prin *pantouflage* (fr.) sau *amakudari* (jap.). Aceasta se referă la părăsirea de către agenții publici a sectorului public pentru a fi angajați în domeniul privat. Sunt atinse interesele statului, de exemplu, când agenții publici urmează cursuri de pregătire în diverse specializări din bani publici, după care părăsesc domeniul public pentru a se angaja în domeniul privat unde sunt mai bine plătiți. Aceasta devine un conflict de interese viitor când agenții publici sunt angajați la

companii private pentru a fi astfel răsplătiți pentru anumite decizii luate în beneficiul acestora în timpul mandatului lor public. De exemplu, un judecător contribuie la respingerea unei contestații privind acordarea prin licitație a unui contract unei companii, după care demisionează și este angajat ca director la acea companie; un polițist acordă autorizație unei societăți de pază și protecție sau agenții de detectivi, după care se angajează la acea unitate privată; un expert oficial beneficiază de cursuri de pregătire în străinătate, după care demisionează și este autorizat ca expert privat.

Această formă de conflict de interese poate fi combătută prin interzicerea ocupării unei funcții similare în domeniul privat după părăsirea celui public, interzicerea exercitării unei funcții într-o companie privată care a fost sub controlul instituției publice de unde provine angajatul, rambursarea sumelor de bani cheltuite de stat cu formarea în timpul mandatului public etc. Pentru judecători, procurori, polițiști din cadrul organelor de urmărire penală există, de altfel, interdicția de a profesa ca avocat la aceste instanțe, respectiv organe, timp de 2 ani de la încetarea funcției respective (art. 39 și 40 din Statutul profesiei de avocat din 2004). De asemenea, este infracțiune 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; fapta se sancționează și dacă a fost săvârșită într-un interval de 5 ani de la încetarea funcției, atribuției ori însărcinării (art. 11 din Legea nr. 78/2000).

Desigur, interesul poate fi unul *real*, când se întemeiază pe fapte probante, sau *aparent*, atunci când creează doar suspiciuni cu privire la corectitudinea oficialului. În legătură cu acest aspect, s-a decis că împrejurarea în care un membru al completului cunoaște personal pe unul dintre martorii audiați nu e suficientă pentru a concluziona că are o prejudecată favorabilă cu privire la mărturia acelei persoane, ci trebuie analizată natura și intensitatea legăturii.²⁸³ La fel s-a decis în caz de apartenență a uneia dintre părți și a judecătorului cauzei la aceeași organizație – în speță, francmasonă.²⁸⁴

Dacă reclamantul a avut o polemică în presă cu președintele instanței care l-a judecat, referitoare la activitatea acelei instanțe, iar președintele a exprimat în public aprecieri negative cu privire la cauza reclamantului înainte de judecarea ei, Curtea de la Strasbourg a decis că temerile reclamantului cu privire la imparțialitatea tribunalului sunt justificate obiectiv.²⁸⁵ Tot astfel, într-o altă speță, s-a decis că participarea la ansamblul procedurilor chiar a persoanelor al căror comportament era criticat de articolul litigios este suficientă pentru a face ca imparțialitatea organului de decizie să fie subiect de neîncredere, căci instanțele nu sunt instituții impersonale, ci funcționează prin

²⁸³ CEDO, *Pullar vs. UK*, hotărârea din 20.06.1996, par. 38

²⁸⁴ CEDO, *Kuskinen vs. Finlanda*, hotărârea din 01.06.1999.

²⁸⁵ CEDO, *Buscemi vs. Italia*, hotărârea din 16.09.1999, par. 68.

judecătorii care le compun și, pentru a fi imparțiali, ei trebuie să fie suficient de detașați. Or, în cauză, contează sentimentele personale ale judecătorilor pentru a stabili dacă a existat sau nu o ofensă adusă autorității judiciare, când infracțiunea s-a comis chiar față de ei.²⁸⁶ Cu atât mai mult, dacă judecătorii care l-au condamnat pe reclamant sunt aceiași cu cei în fața cărora s-a comis infracțiunea, este suficient pentru a fi ridicate dubii legitime, care sunt astfel justificate obiectiv, asupra imparțialității instanței (*nemo iudex in causa sua*). Dacă într-un tribunal se află o persoană care este subordonată ca funcție și sarcini față de una dintre părți, justițiabilii pot de asemenea să se îndoiască în mod legitim de independența acestei persoane.²⁸⁷

4.4.4. Exemple

Sintagma „conflicte de interese” este puțin întâlnită în teoria și practica judiciară. Am reușit însă identificarea unor cazuri care se încadrează în această categorie, plecând de la situații practice cu care se pot confrunța profesioniștii din justiție sau de la situații care își găsesc deja o reglementare în legislație. Astfel, constituie un *conflict de interese* situația când:

- Persoana care, în calitate de membru în comisia de disciplină a CSM, a efectuat ancheta disciplinară cu privire la un magistrat, apoi votează asupra aplicării sancțiunii în calitate de membru al secției disciplinare a CSM (situație permisă în legislația noastră în perioada 2005-2008);
- Un membru al CSM cu activitate nepermanentă și care ocupă o funcție de conducere la nivelul unei instanțe judecătorești formulează o cerere cu privire la instanța sa care este de competența CSM, apoi în calitate de membru CSM participă la deliberarea și votul asupra acesteia;
- Un membru al colegiului de conducere al ÎCCJ votează cu privire la raportul prevăzut de lege în cazul unui magistrat ce dorește promovarea la ÎCCJ, după care în calitate de membru CSM votează asupra numirii acelei persoane;
- Un membru CSM care este membru al unei asociații profesionale a magistraților decide cu privire la anumite cereri ale asociației adresate CSM;
- Un membru CSM votează promovarea unui judecător într-o funcție de conducere a acestuia sau deplasarea la un seminar în străinătate, în timp ce acel judecător soluționează în instanță o cauză personală a membrului CSM;
- Un membru al CSM sau al conducerii Institutului Național al Magistraturii participă la numirea ca expert într-un program cu finanțare externă a unei rude sau a unui prieten apropiat pentru a împărți apoi, neoficial, onorariul expertului;

²⁸⁶ CEDO, *Kyprianou vs. Cipru*, 27.01.2004.

²⁸⁷ CEDO, *Sramek vs. Austria*, hotărârea din 22.10.1984.

- Un membru CSM sau purtător de cuvânt din instanță/parchet întreține relații apropiate de amicitie sau de concubinaj cu un jurnalist cărui îi asigură accesul la informații despre cariera magistraților sau funcționarea instanțelor/parchetelor;
- Ministrul justiției propune numirea unei persoane ca Procuror General al Parchetului de pe lângă ÎCCJ după care, în calitate de membru de drept în CSM, votează în secția de procurori a CSM acea propunere;
- Un avocat apără în același dosar părți care au interese contrare sau avocatul renunță la partea care l-a angajat inițial, după care este angajat de partea adversă, folosind informațiile la care a avut inițial acces (în aceste cazuri, nu este un interes public opus unuia privat, ci două interese private contradictorii);
- Un practician în insolvență este numit lichidator al debitorului, dar în același timp și al creditorului acestuia;
- Fostul avocat al unei părți decide în calitate de judecător în acel caz;
- Consilierul juridic al instituției oferă consultații angajaților care au litigiu cu aceasta;
- Dacă, în cadrul unei licitații, tutorii își adjudecă direct sau prin interpuși averea celor puși sub tutelă, ori mandatarii, averea ce li s-a încredințat să o vândă; sau funcționarii publici, averea statului ce li s-a încredințat spre vânzare (art. 1308 Cod civil);
- Judecătorul care este cesionar de drepturi litigioase de competența tribunalului în circumscripția căruia își desfășoară activitatea (art. 1309 Cod civil);
- Judecătorul care este membru în comisia de licitație pentru achiziții publice în folosul instanței unde își desfășoară activitatea are soțul sau rudele apropiate acționari la firma care participă la licitație;
- Judecătorul care, în timp ce soluționează o cauză în care avocatul părții este membru în Consiliul Baroului, formulează cerere de intrare fără examen în baroul de avocați;
- Judecătorul ce soluționează o cauză în care rechizitoriul a fost întocmit de soțul/ concubinel/ruda apropiată a sa în calitate de procuror, sau în care cercetarea penală a fost întocmită de soțul/concubinel/ruda sa în calitate de lucrător în cadrul poliției judiciare;
- Judecătorul soluționează o cauză care își are izvorul într-o situație juridică care îl privește chiar pe acesta: de exemplu, partea solicită restituirea unui imobil naționalizat, iar judecătorul însuși locuiește într-un astfel de imobil; sau un coleg judecător introduce o cerere de chemare în judecată împotriva Ministerului Justiției pentru drepturi salariale restante, în condițiile în care la aceleași drepturi este îndreptățit și judecătorul cauzei;
- Un magistrat soluționează o cauză a unui coleg apropiat din instanță, a polițistului sau a grefierului cu care lucrează în mod curent;
- Un evaluator pentru acordarea unui proiect este și cel care aplică sau lucrează în aceeași instituție cu acesta din urmă, ori este în relație de rudenie sau administrativă ori în dispută cu aplicantul;

- Conducătorul instituției folosește mașina acesteia în interesul propriu, fără ca acest drept să îi fie conferit printr-o reglementare sau contract;
- Conducătorul instituției acordă un premiu sau distincție angajatului care îi este soț/rudă;
- Magistratul participă în comisia de recrutare sau de promovare a magistraților sau a personalului auxiliar, în condițiile în care unul dintre concurenți este soțul sau ruda sa apropiată;
- Un președinte de instanță participă în comisia de examinare orală a unui judecător din instanța sa cu privire la un proiect de management ce analizează inclusiv performanțele președintelui, în cadrul unui concurs pentru numire în funcții de conducere;²⁸⁸
- Un președinte de instanță respinge cererea unui judecător de acordare a concediului, după care ia parte la dezbaterea contestației adresată colegiului de conducere și votează din nou, ca membru al colegiului.²⁸⁹

4.5. Codurile de conduită din sistemul juridic

Toate instrumentele internaționale acordă o importanță deosebită codurilor de conduită (regulilor etice). Aceasta pentru că lupta împotriva corupției presupune, ca resort intern, cinstea și răspunderea agenților publici. Codurile de conduită întăresc spiritul corpului profesional în sensul pozitiv al integrității, ca opus corporatismului și autoprotecției.

Conduita etică privește atât comportamentul din timpul exercitării atribuțiilor de serviciu, cât și cel din afara acestora. Cu privire la deciziile adoptate de oficialii publici din justiție, cum ar fi hotărârile judecătorești, nemulțumirile față de acestea trebuie distinse de nemulțumirile față de conduita lor: de exemplu, pentru un comportament nedemn în sala de judecată față de martor, judecătorul poate fi urmărit disciplinar, dar soluția sa greșită poate fi îndreptată numai prin exercitarea căilor de atac legale de atac, care va genera reconsiderarea soluției de către o altă instanță.

Codurile sau normele de conduită ar trebui să conțină măsuri și sisteme de natură să înlesnească semnalarea de către agenții publici a actelor de corupție despre care au luat cunoștință în exercițiul funcțiilor lor. De asemenea, ele trebuie să-i oblige să declare autorităților competente toate activitățile exterioare, orice ocupație, orice plasamente,

²⁸⁸ Alexandrina Rădulescu, *Opinie divergentă privind validarea rezultatelor concursului pentru numirea în funcții de conducere a judecătorilor, desfășurat în perioada 28 octombrie – 25 noiembrie 2007*, disponibilă la www.alexandrina-radulescu-csm.ro/docs/opinie-plen-13-dec-2007.pdf.

²⁸⁹ Art. 158 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 387/2005, cu modificările și completările ulterioare: „(1) Cererile sau reclamațiile individuale ale personalului se adresează președintelui instanței/secției, care este obligat să răspundă în timp util și în scris. (2) Persoana nemulțumită de conținutul răspunsului îl poate contesta la colegiul de conducere al instanței”.

orice bunuri și orice dar sau avantaj substanțial din care ar putea rezulta un conflict de interese cu funcțiile lor de agent public. Un rol important revine asociațiilor profesionale care trebuie să susțină judecătorii în ceea ce privește chestiunile de etică și să fie totodată repere în domeniul deontologic.

Având în vedere instrumentele internaționale și cele naționale, conduita dezirabilă a profesioniștilor din sistemul juridic este cuprinsă în următoarele ghiduri:

a. *Codul de Conduită a Oficialilor ce Aplică Legea* (ONU, 1979) are la bază ideea că o funcționare adecvată a serviciilor de aplicare a legii este esențială nu numai pentru efectivitatea justiției penale, ci și pentru protecția drepturilor fundamentale ale individului. Codul subliniază că cei însărcinați cu aplicarea legilor trebuie să respecte și să protejeze demnitatea umană și să aplice drepturile omului tuturor persoanelor. În particular, Codul interzice tortura și orice act de corupție, dispune să nu se recurgă la forță decât în caz de strictă necesitate, să se respecte confidențialitatea informațiilor personale și solicită protejarea sănătății deținuților;

b. *Codul Internațional de Conduită a Agenților Publici* (ONU, 1996). Codul include principiile generale pentru conduita agenților publici, ca și principiile de prevenire a conflictelor de interese, declarații de avere, acceptare de cadouri, gestionarea informațiilor confidențiale și implicarea în activități politice;

c. *Principiile de la Bangalore privind Conduita Judiciară* (ONU, 2001). Principiile dezvoltate în Cod sunt în număr de șase: Independența, Imparțialitatea, Integritatea, Corectitudinea, Egalitatea, Competența și Diligența. În ceea ce privește *Integritatea și Corectitudinea*, ele sunt declarate ca fiind principii indispensabile exercitării funcției judecătorești:

- este ridicată la rang de principiu *aparența*: judecătorul va face în așa fel încât conduita sa să apară în ochii unui observator neutru ca ireproșabilă; atitudinea și conduita unui judecător trebuie să mențină trează încrederea oamenilor în corectitudinea puterii judecătorești; în tot ceea ce face, inclusiv în viața particulară, judecătorul va evita orice atitudine necorespunzătoare sau impresia unei atitudini necorespunzătoare;

- este reglementat *conflictul de interese*: judecătorul, în relațiile sale personale cu alți juriști care au o prezență constantă în instanța în care el lucrează, va evita situațiile care ar putea da naștere, pe bună dreptate, suspiciunilor sau ar putea favoriza părtinirea; judecătorul se va abține de la a participa la soluționarea unei cauze în care un membru al familiei sale este parte la proces sau are legătură cu acesta; judecătorul nu va permite niciunui membru al profesiei juridice să utilizeze locuința sa pentru a primi clienți sau alți membrii ai profesiilor juridice; judecătorul va trebui să se documenteze asupra intereselor personale și financiare ale sale și va face eforturile corespunzătoare pentru a se informa cu privire la interesele financiare ale membrilor familiei sale;

- sunt prevăzute *libertățile*: judecătorul, ca orice alt cetățean, are dreptul la libertatea de exprimare, libertatea convingerilor, libertatea de asociere, de a forma grupuri, dar își va exercita aceste drepturi în așa fel încât să nu prejudicieze demnitatea funcției judecătorești sau imparțialitatea și independența puterii judecătorești; judecătorul poate înființa sau se poate afilia la asociații ale judecătorilor sau alte organizații care reprezintă interesele judecătorilor;

- sunt prevăzute *interdicții*: judecătorul nu va avea voie să uzeze de prestigiul funcției judecătorești pentru a rezolva interesele sale personale sau interesele personale ale membrilor familiei sale sau ale altor persoane, și nici nu va trebui să lase impresia sau să dea voie altora să lase impresia că ar exista persoane într-o poziție privilegiată, capabile să îl influențeze într-un mod necorespunzător în îndeplinirea atribuțiilor sale judecătorești; judecătorul nu va avea voie să se folosească sau să dezvăluie informațiile confidențiale obținute de el în această calitate în scopuri care nu au legătură cu obligațiile sale profesionale;

- sunt prevăzute ca *drepturi ale judecătorului*: să scrie, să țină conferințe, să predea și să ia parte la activități legate de lege, organizarea sistemului juridic, înfăptuirea actului de justiție, sau altele conexe; să apară la o audiere publică în fața unei autorități care are competențe în materia dreptului, a organizării sistemului juridic, a înfăptuirii actului de justiție, sau a altora conexe; să funcționeze ca membru al unui organ oficial sau al unei comisii de stat, al unui comitet sau organ consultativ, cu condiția ca, funcționând în această calitate, aceasta să nu contravină principiilor de imparțialitate și neutralitate ale unui judecător; să desfășoare orice alte activități care nu impietează asupra demnității sale de organ judecătoresc și nici nu îl împiedică să își îndeplinească obligațiile sale de magistrat;

- ca *incompatibilitate*, se prevede că judecătorul nu va avea voie să practice dreptul ca avocat atâta timp cât deține funcția jurisdicțională;

- cu privire la *corupție*, se arată că judecătorul, ca și membrii familiei sale, nu vor avea voie să pretindă sau să accepte cadouri, donații, împrumuturi sau favoruri în legătură cu acțiunile sau inacțiunile sale legate de activitatea sa judecătorească; judecătorul nu va permite, cu bună știință, membrilor instanței sale de judecată sau altor persoane aflate sub influența, autoritatea sau la dispoziția sa, să pretindă sau să accepte cadouri, donații, împrumuturi sau favoruri în legătură cu acțiuni sau inacțiuni legate de activitatea sau atribuțiile sale; în măsura permisă de lege și de reglementările privind transparența, judecătorul poate primi un dar simbolic, un premiu sau o recunoaștere, în funcție de împrejurările în care i se oferă acestea, cu condiția ca darul, premiul sau recunoașterea să nu fie percepute ca urmând să îl influențeze pe judecător în desfășurarea obligațiilor sale judecătorești sau să dea naștere unor suspiciuni de parțialitate²⁹⁰; judecătorul nu va permite

²⁹⁰ Cu privire la aceasta, menționăm *Legea nr. 251/16.06.2004 privind unele măsuri referitoare la bunurile primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în*

membrilor familiei sale, persoanelor din anturajul său sau altor persoane să influențeze negativ conduita și dreapta sa judecată.

Comentariile la Principiile de la Bangalore privind Conduita Judiciară (UNODC, 2007) detaliază fiecare principiu și cuprind cazuri concrete ale conduitei ce trebuie adoptată de judecători în diverse situații, cum ar fi discuțiile despre soluții cu colegii, angajarea rudelor ca și grefieri, prietenii cu polițiști sau avocați, frecventarea cluburilor și asociațiilor secrete, relații sociale cu justițiabili, relații extra-conjugale, legăturile familiei judecătorului cu firme de avocatură sau instituții guvernamentale, implicarea judecătorului în viața publică sau politică, declarațiile judecătorilor în privința defecțiunilor sistemului, scrierea scrisorilor de recomandare, depunerea mărturiilor, participarea la conferințe și interviuri publice, participarea la activități guvernamentale, bunurile ce pot fi primite de judecător și sub ce titlu.

Pentru procurori, amintim „*Standardele de responsabilitate profesională și declarația cu privire la îndatoririle esențiale și drepturile procurorilor*”, care este un cod adoptat în 1999 de Asociația Internațională a Procurorilor²⁹¹ bazat pe *Ghidul cu privire la Rolul Procurorilor* adoptat de Națiunile Unite în 1990. Standardele se referă la conduita profesională, independența, imparțialitatea, rolul în procedurile penale, cooperarea și protecția. Cât privește conduita, se prevede că procurorii trebuie să își exercite profesia cu onoare și demnitate, respectând legea și etica, să acționeze și să pară că acționează consistent, independent și imparțial, să îndeplinească tot timpul cele mai înalte exigențe de integritate, să se informeze cu privire la evoluțiile legislative, să respecte dreptul acuzatului la un proces echitabil și să servească interesului public.

d. *Modelul de Cod de Conduită a Agenților Publici (CoE, 2000)*: Codul dă sugestii despre gestionarea unor situații reale cu care se confruntă oficialii publici, cum ar fi primirea de cadouri, folosirea de informații oficiale sau de resurse publice, relațiile cu foștii angajați. Codul subliniază importanța întăririi și integrității agenților publici și răspunderea organelor superioare ierarhice prin trei obiective: stabilirea standardelor de integritate și de conduită ce se așteaptă de la agenții publici; ajutarea lor în a înțelege și adopta aceste standarde; informarea publicului asupra conduitei pe care o pot pretinde de la oficiali.

e. *Opinia nr. 3 asupra Principiilor și regulilor privind deontologia, comportamentele incompatibile și imparțialitatea* (CCJE, 2002) consideră că

exercitarea mandatului sau a funcției, publicată în M. Of. nr. 561 din 24 iunie 2004. Aceasta instituie obligația magistraților, persoanelor cu funcții de conducere și control, funcționarilor publici etc, de a declara și prezenta la conducătorul instituției, în termen de 30 zile, bunurile primite cu titlu gratuit în cadrul unor activități de protocol, cu excepția medaliilor, decorațiilor, insinelor și a obiectelor de birotică cu o valoare de până la 50 euro. Acest sistem de control are ca menire împiedicarea disimulării mitei.

²⁹¹ *The International Association of Prosecutors* a luat ființă în 1995, are sediul la Haga www.iap.nl.com. Standardele sunt disponibile la www.justice.gc.ca/eng/dept-min/pub/fps-sfp/fpd/standards.html.

judecătorii trebuie să se ghideze în activitatea lor după principii de conduită profesională, care să le ofere soluții pentru a depăși dificultățile pe care le înfruntă în acest domeniu; principiile trebuie să fie redactate de însuși judecători și să fie complet separate de sistemul disciplinar al judecătorilor; este de dorit să se înființeze în fiecare țară unul sau mai multe organisme sau persoane în cadrul sistemului juridic care să sfătuiască judecătorii ce se confruntă cu probleme legate de etica profesională sau de compatibilitatea unor activități non-juridice cu statutul lor.

În ceea ce privește regulile de *conduită individuală a judecătorilor*, CCJE este de părere că fiecare judecător în parte trebuie să facă totul pentru a susține independența juridică, atât la nivel instituțional, cât și individual. Judecătorii trebuie să se comporte cu integritate în exercițiul funcțiunii și în viața particulară, să adopte tot timpul o abordare care să fie și să pară imparțială și să își îndeplinească îndatoririle fără favoritisme și fără prejudecăți sau idei preconcepute existente sau aparente. Ei trebuie să ia deciziile având în considerare toate lucrurile relevante pentru aplicarea prevederilor legale și să le excludă pe cele irelevante, să arate respectul cuvenit tuturor persoanelor care iau parte la procedurile judiciare sau sunt afectate de aceste proceduri și să își îndeplinească îndatoririle cu respectul cuvenit pentru tratamentul egal al părților, evitând orice idee preconcepută și discriminările, păstrând echilibrul între părți și asigurând o audiere corectă pentru fiecare. Judecătorii trebuie să dea dovadă de circumspecție în relațiile cu mass-media, să își păstreze independența și imparțialitatea abținându-se de la folosirea în scop personal a relațiilor cu mass-media și de la comentarii nejustificate privind cauzele de care se ocupă. Ei sunt datori să se asigure că păstrează un grad înalt de competență profesională, trebuie să aibă un înalt grad de conștiință profesională și să muncească sârguincios pentru a respecta obligația de a emite hotărârile într-o perioadă rezonabilă de timp. Trebuie să dedice majoritatea timpului de lucru funcțiilor lor juridice, inclusiv activităților conexe și să se abțină de la desfășurarea activităților politice care le-ar putea compromite independența și le-ar putea afecta imaginea de imparțialitate.

f. În România, există *Codul Deontologic al Judecătorilor și Procurorilor*²⁹², elaborat de CSM. Codul este criticabil în primul rând pentru că este un cod comun pentru judecători și procurori, ceea ce sporește confuzia dintre cele două categorii de magistrați. Cum ei îndeplinesc două funcții judiciare total distincte, nu poate exista un cod de conduită comun pentru aceștia. În al doilea rând, nu este un cod de conduită propriu-zis: normele sale sunt generale, nu se rezumă la a indica aspectele comportamentale admisibile și cele nepermise ale judecătorilor și procurorilor, ci majoritatea dispozițiilor sunt de fapt preluări fără nicio dezvoltare ale normelor din Legea de organizare judiciară,

²⁹² Adoptat prin Hotărârea Plenului CSM nr. 328/2005, publicată în M. Of. nr. 815 din 08 septembrie 2005.

respectiv a statutului judecătorilor și procurorilor. De asemenea, codul nu stabilește organul de consiliere deontologică și nici sancțiunile în caz de încălcare a normelor sale.

Mai mult, până în 2005 abaterea de la Codul deontologic antrena răspunderea disciplinară a magistraților, o altă gravă confuzie pentru că încălcarea unor norme de conduită nu poate să atragă o răspundere disciplinară.²⁹³ Or, răspunderea disciplinară poate fi antrenată doar pentru abaterea de la lege, nu și de la normele etice. Inclusiv în Principiile de la Bangalore, așa cum am arătat, se precizează că pentru încălcări ale conduitei trebuie să existe un organism distinct de cel menit să aplice sancțiuni disciplinare. Acesta poate fi un senat al unei asociații profesionale (de exemplu, *Senatul* Uniunii Naționale a Judecătorilor din România sau *Consiliul Național de Etică Profesională* al Asociației Magistraților din România) sau un alt organism de reglementare internă a profesiei, iar încălcarea să atragă doar sancțiuni la nivelul profesiei, cum ar fi oprobriul asociației sau excluderea din asociație. Din acest punct de vedere, stabilirea de către secțiile CSM (organ esențialmente disciplinar) a unor încălcări ale conduitei etice și notarea lor în dosarul profesional al magistratului pentru a se ține seama la evaluare, apare nu doar lipsită de temei legal, ci chiar ca o încălcare gravă a independenței magistratului.²⁹⁴

g. În 2006 a fost finalizat un *Cod de Etică al Judecătorilor din România*. Este primul cod pentru judecători în mod exclusiv și a fost elaborat de organizația PRO Etica în colaborare cu CSM.²⁹⁵ Acest cod așteaptă să fie însușit de judecători, probabil prin organizațiile lor profesionale. Valorile promovate de cod se bazează pe ideea asumării eticii de către judecător, aceasta neputând fi impusă statal.

h. Un alt cod etic a fost propus de Asociația Magistraților din România în noiembrie 2007.²⁹⁶ Cu un număr de șapte articole însoțite de un Ghid de aplicare după modelul Comentariilor la Principiile de la Bangalore, *Codul deontologic al magistraților* se dorește a fi adoptat pentru întreg corpul judecătorilor și procurorilor, nu doar pentru

²⁹³ Această confuzie, între disciplinar, deontologic și etic, este des întâlnită în codurile de conduită a diverselor profesii: executori judecătorești, funcționari publici etc.

²⁹⁴ Aceste atribuții au fost preluate de CSM, contrar voinței legiuitorului din 2005, prin modificarea propriului regulament de organizare și funcționare prin Hotărârea nr. 564/2008, publicată în M.Of. 515 din 09 iulie 2007. Această hotărâre a fost anulată de către Curtea de Apel București, secția a VII-a contencios administrativ și fiscal, în data de 1.04.2009 (Dosar nr/ 8920/2/2008).

²⁹⁵ Codul este rezultatul proiectului „*Coordonate ale profilului etic al magistratului. Noile exigențe ale evaluării morale a judecătorului*”, inițiat de Seminarul „ProEtica – Etica în profesii” al Departamentului de Filosofie al Universității Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca, la care s-a asociat în faza finală Centrul de Etici Aplicate al Facultății de Filosofie a Universității din București. Proiectul a fost aprobat de CSM în ședința Plenului din data de 14 decembrie 2006, iar conținutul Raportului intermediar a fost însușit de Plenul CSM în ședința din 13 iulie 2006. Nu există încă o finalizare a proiectului.

²⁹⁶ Asociația Magistraților din România, *Codul deontologic al magistraților – Ghid de aplicare*, Editura Hamangiu, București, 2007.

membrii asociației. Până în prezent nu au fost dezbateri în rândul magistraților în acest sens.

i. În fine, alte coduri aplicabile agenților publici care activează în sistemul judiciar sunt disponibile pentru:

- personalul auxiliar de specialitate din instanțe și parchete²⁹⁷,
- funcționarii publici, inclusiv inspectorii ANI²⁹⁸,
- personalul contractual²⁹⁹,
- auditorii interni³⁰⁰,
- polițiști și jandarmi³⁰¹,
- notari³⁰²,
- executori judecătorești³⁰³,
- avocați³⁰⁴,
- mediatorii³⁰⁵,
- consilieri juridici³⁰⁶,

²⁹⁷ *Codul deontologic al personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea*, adoptat prin Hotărârea CSM nr. 145 din 2005, publicată în M. Of. nr. 382 din 06 mai 2005. Avem rezerve față de legalitatea adoptării acestui cod de către CSM, organism care nu poate avea competențe decât în privința carierei judecătorilor și procurorilor.

²⁹⁸ Legea nr. 7/23.02.2004 privind *Codul de conduită a funcționarilor publici*, republicată în M. Of. nr. 525 din 02 august 2007.

²⁹⁹ Legea nr. 477/08.11.2004 privind *Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice*, publicată în M. Of. nr. 1105 din 26 noiembrie 2004.

³⁰⁰ *Codul privind conduita etică a auditorului intern*, aprobat prin Ordinul nr. 252 din 2004 emis de Ministerul Finanțelor Publice, publicat în M. Of. nr. 128 din 12 februarie 2004.

³⁰¹ *Codul de etică și deontologie al polițistului*, aprobat prin H.G. nr. 991/25.08.2005, publicată în M. Of. nr. 813 din 07 septembrie 2005. Conform art. 25 din Cod, acesta se aplică și personalului *Jandarmeriei Române*. De asemenea, a fost adoptat un ghid practic pentru aplicarea prevederilor Codului (ghidul cuprinde reguli privind conduita polițiștilor și îndrumări privind modul în care aceștia trebuie să acționeze când se confruntă cu fenomenul corupției), disponibil la www.mai.gov.ro/Documente/Cariera/GHIDUL_etica_deontologie.pdf. Prin Ordinul nr. 6582/2005 a fost aprobat *Codul de conduită al funcționarului public din cadrul autorității vamale*; acesta cuprinde principii referitoare la cadouri și la sesizarea cazurilor de corupție. La nivel european, Consiliul Miniștrilor al Consiliului Europei a adoptat Recomandarea nr. (2001) 10 privind *Codul Eticii în Poliție*.

³⁰² *Cod deontologic al notarilor publici din România*, adoptat la cel de al III-lea Congres al Uniunii Naționale a Notarilor Publici din România, 2001. Consiliul Notariatelor din Uniunea Europeană a adoptat în 1995 *Codul European de Etică a Profesiei de Notar*.

³⁰³ *Codul deontologic al executorilor judecătorești* constituie anexa nr. 2 la Statutul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești și al profesiei de executor judecătoresc și a fost introdusă prin Hotărârea Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești nr. 21/2007 publicată în M.Of. nr. 430 din 28 iunie 2007.

³⁰⁴ *Codul Deontologic al avocaților din Uniunea Europeană* a fost adoptat în Sesiunea Plenară a CCBE din 28 octombrie 1998, fiind modificat în Sesiunile Plenare din 28 noiembrie 1998 și din 6 decembrie 2002. Acest cod se aplică direct și în România de la 1 ianuarie 2007, ca urmare a deciziei UNBR nr. 1486/2007.

³⁰⁵ *Codul de etică și deontologie profesională a mediatorilor*, adoptat la de Consiliul de Mediere. La nivelul Uniunii Europene, există *Codul de conduită european pentru mediatorii*, lansat sub egida Comisiei Europene în cadrul unei conferințe organizate la Bruxelles, pe 2 iulie 2004.

³⁰⁶ Există mai multe asociații ale consilierilor juridici. Amintim *Codul deontologic al consilierului juridic* adoptat de Congresul Uniunii Colegiilor Consilierilor Juridici din România în data de 27.07.2004 și *Codul deontologic al consilierilor juridici* adoptat de Asociația e-F.Cons la 01.10.2004.

- personalul din penitenciare³⁰⁷,
- practicienii în insolvență³⁰⁸.

Pentru medici legiști și experții contabili, nomele etice sunt cele general aplicabile profesiilor lor.

5. Combaterea corupției în sistemul juridic

Răspunderea intervine acolo unde încetează responsabilitatea. Succesul prevenirii corupției ar trebui să se concretizeze în cât mai puține sancțiuni. Practica ne arată însă că, de la an la an, numărul persoanelor care își desfășoară activitatea în sistemul juridic și care sunt sancționate pentru acte de corupție e în creștere.

Politicile de combatere a corupției presupun trei direcții: reglementarea abaterilor, investigarea lor și reprimarea acestora. Politicile de combatere a corupției în sistemul juridic sunt comune cu cele generale, căci justiția devine propriul său subiect.

5.1. Reglementarea abaterilor

Este evident că toate mijloacele penale și extra-penale concepute pentru combaterea corupției trebuie să aibă la bază o puternică voință politică: membrii puterii legislative și executive trebuie să accepte și să promoveze cadrul legislativ care să ajute la reprimarea corupției în general. Cel puțin la nivel declarativ, aceasta s-a manifestat în cursul ultimilor ani, mai ales în perioada preaderării României la Uniunea Europeană, prin „toleranță zero față de corupție”³⁰⁹.

a. Incriminarea infracțiunilor de corupție

În prezent, faptele de corupție sunt incriminate în Codul penal (unde sunt incluse în categoria infracțiunilor de serviciu sau în legătură cu serviciul) și în Legea nr. 78/2000.

³⁰⁷ Ordinul ministrului justiției nr. 2794/C din 8 octombrie 2004 pentru aprobarea *Codului deontologic al personalului din sistemul administrației penitenciare*, publicat în M. Of nr. 1098 din 25 noiembrie 2004.

³⁰⁸ *Codul de etică profesională și disciplină al Uniunii Naționale a Practicienilor în Insolvență din România*, aprobat de Congresul Uniunii prin Hotărârea nr. 3/2007, publicată în M. Of nr. 839 bis din 07 decembrie 2007.

³⁰⁹ „Comisarul european pentru extindere, Günther Verheugen a declarat: UE salută eforturile legislative și încurajează Bucureștiul să demonstreze vizibil o politică de toleranță zero față de corupție, la orice nivel ar fi aceasta” (*Recomandări făcute României de Günther Verheugen, în timpul vizitei făcute în România, Deutsche Welle, 23 iunie 2004*). „Guvernul României declară toleranță zero la fenomenul corupției” (Cap. 4 pct. III din Programul de Guvernare 2005-2008). „Trebuie asigurată dezvoltarea resurselor umane, mobilitatea instituțională a funcționarilor și un sistem de măsurare a performanței funcționarilor publici. Este nevoie, de asemenea, de revederea sistemului de salarizare pentru a asigura un mai mare grad de uniformitate între instituții, procese care trebuie dublate și de toleranță zero față de corupția funcționarilor publici” (*discursul președintelui României, Traian Băsescu, susținut în fața Camerelor Reunite ale Parlamentului, pe tema integrării României în Uniunea Europeană, Palatul Parlamentului, 19 iunie 2006*).

Legislația noastră ar trebui să incrimineze însă și infracțiunea de *îmbogățire ilicită*, așa cum solicită art. 20 din Convenția ONU împotriva corupției: „Sub rezerva Constituției sale și a principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, fiecare stat parte are în vedere să adopte măsurile legislative și alte măsuri care se dovedesc a fi necesare pentru a atribui caracterul de infracțiune, în cazul în care actele au fost săvârșite cu intenție, îmbogățirii ilicite, adică o mărire substanțială a patrimoniului unui agent public pe care acesta n-o poate justifica rezonabil în raport cu veniturile sale legitime”. La prima vedere, structura infracțiunii pare să fie dificil de conciliat cu interpretările tradiționale ale prezumției de nevinovăție și cu dreptul persoanei de a nu se auto-incrimina. Discutând la modul general, condiția justificării provenienței averii nejustificate este uneori privită fie ca un transfer al sarcinii probei către pârât, fie ca o obligație a acestuia de a se autoincrimina ori ambele. Referitor la prezumția privind „dobândirea licită a averii,” instanțele românești au fost foarte explicite, subliniind faptul că această prezumție „încetează să opereze” odată ce există „*dovezi clare*” („*dovezi suficiente*” în limbajul CEDO) că bunurile au fost dobândite în mod ilicit. Înalta Curte de Casație și Justiție a afirmat în mod explicit că dovezile suficiente constituie condiția „inversării sarcinii probei”³¹⁰.

De asemenea, legislația trebuie să prevadă *sanțiuni și măsuri efective*, proporționale și descurajatoare, pentru comiterea actelor de corupție: atunci când sunt comise de persoane fizice, sancțiunile trebuie să fie privative de libertate.³¹¹ Este de remarcat însă următorul aspect: corupția poate fi redusă prin creșterea sancțiunilor împotriva celor dovediți ca fiind implicați în astfel de acte, astfel că înăsprirea sancțiunilor poate reduce numărul actelor de corupție, dar poate avea și un alt efect, acela al creșterii solicitărilor (sumelor de bani, valorii serviciilor) în actele de corupție care totuși se desfășoară. Practic, se produce un paradox: pentru a înfrânge mita, se înăspresc sancțiunile, ceea ce va genera creșterea mitei solicitate căci crește și riscul de a fi prins. Acesta este motivul pentru care corupția nu trebuie sancționată doar cu pedepse principale, ci e nevoie și de confiscarea bunurilor și interzicerea unor drepturi.

Sanțiunile principale trebuie însoțite de sancțiuni complementare specifice infracțiunilor de corupție: astfel, trebuie prevăzută *interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică sau de a exercita profesia sau activitatea în executarea căreia a săvârșit fapta*.

Nu doar persoana fizică trebuie să răspundă, ci și persoana juridică. Convenția ONU împotriva corupției prevede în art. 18 stabilirea răspunderii persoanei juridice pentru comiterea infracțiunilor de corupție activă, trafic de influență și de spălare a capitalurilor dacă acestea sunt

³¹⁰ Pentru o argumentație completă, a se vedea Guillermo Jorge, *Cadrul legislativ din România privind îmbogățirea ilicită*, ABA/CEELI, 2007, material disponibil pe site-ul CSM la www.csm1909.ro/csm/linkuri/28_01_2008__13799_ro.pdf.

³¹¹ Art. 19 din Convenția penală a CoE împotriva corupției.

comise în contul lor de către o persoană fizică ce acționează fie individual, fie în calitate de membru al unui organ al persoanei juridice în cadrul căreia exercită atribuții de conducere referitoare la: puterea de reprezentare a persoanei juridice; autoritatea pentru a lua decizii în numele persoanei juridice; autoritatea pentru a exercita un control în cadrul persoanei juridice, precum și pentru participarea unei asemenea persoane fizice în calitate de complice sau de instigator la comiterea infracțiunilor sus-menționate. De asemenea, trebuie luate măsurile necesare pentru a se asigura că o persoană juridică poate fi ținută responsabilă dacă lipsa de supraveghere sau de control din partea unei persoane fizice menționate mai sus a făcut posibilă comiterea infracțiunilor menționate arătate acolo, în contul respectivei persoane juridice de către o persoană fizică supusă autorității sale.

b. Reglementarea conflictului de interese

În prezent, normele care reglementează conflictele de interese și incompatibilitățile sunt cuprinse în Legea nr. 161/2003, respectiv în legile care reglementează statutul profesioniștilor din sistemul juridic.

Dacă *situația de conflict de interese* nu este evitată de agentul public și el îndeplinește totuși actul în virtutea funcției sale care i-ar aduce astfel un folos, fapta sa poate constitui infracțiunea reglementată de art. 253¹ din Codul penal: *infracțiunea de conflict de interese* constă în fapta funcționarului public care, în exercițiul atribuțiilor de serviciu, îndeplinește un act ori participă la luarea unei decizii prin care s-a realizat, direct sau indirect, un folos material pentru sine, soțul său, o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv, sau pentru o altă persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de servicii sau foloase de orice natură. Dacă nu sunt întrunite toate elementele constitutive ale aceste infracțiuni (de exemplu, s-a realizat un folos nepatrimonial ori s-a realizat un folos patrimonial pentru o rudă sau afin de gradul III sau mai mare), fapta poate fi calificată penal ca abuz în serviciu sau poate fi doar o abatere disciplinară.

La *trecerea în sectorul privat*, de asemenea ar trebui să existe reguli care să prevină conflictele de interese. Astfel, trebuie impuse pentru o perioadă rezonabilă restricții în exercitarea activităților profesionale de către foștii agenți publici sau la angajarea de către sectorul privat a agenților publici după demisia sau pensionarea acestora, atunci când respectivele activități și respectiva angajare sunt direct legate de funcțiile pe care acești foști agenți publici le exercitau sau le supervizau când erau în funcție.³¹² De exemplu, legislația noastră prevede pentru judecătorul, procurorul sau polițistul care devine avocat interdicția de a exercita această profesie liberală la instanța, respectiv organul de

³¹² Art. 12 lit. e din Convenția ONU împotriva corupției. Un început de reglementare în legislația noastră se întâlnește în art. 11 din Legea nr. 78/2000, mai sus citat.

urmărire penală unde a activat.³¹³ Dar nu se prevede aceeași interdicție și pentru grefierii care devin avocați, deși rațiunile ar fi aceleași: cel care își schimbă locul de muncă, păstrează cel puțin o perioadă relații strânse cu foștii colegi, ceea ce poate afecta obiectivitatea acestora din urmă. De asemenea, pentru expertul criminalist oficial care renunță la această calitate în favoarea celei de expert autorizat, legea nu prevede nicio interdicție de exercitare a profesiei. Mai mult, legislația actuală nu prevede nici măcar incompatibilitatea dintre calitatea de expert oficial și cea de expert autorizat, astfel că este posibil chiar ca un expert care este încadrat la Institutul Național de Expertiză Criminalistică din cadrul Ministerului Justiției să fie propus de una dintre părți, iar organul judiciar să accepte acest specialist, în calitate de expert-parte în dosarul în care colegul său de Institut este expert oficial. Aceeași observație este valabilă și pentru experții medico-legali.

Pentru profesiile liberale, cu privire la conflictul de interese există reglementări distincte în actele normative care reglementează statutul acestora și unde se prevede că nerespectarea acestora atrage răspunderea disciplinară.

c. Reglementarea răspunderii civile pentru corupție

Răspunderea pentru fapte de corupție trebuie stabilită și în plan civil: e necesar să fie prevăzute proceduri corespunzătoare care să permită persoanelor ce au suferit un prejudiciu rezultând dintr-un act de corupție comis de unul dintre funcționarii săi publici în exercițiul funcțiilor sale să ceară să fie despăgubiți de către stat sau, în cazul în care partea nu este statul, de către autoritățile competente ale acestei părți.³¹⁴

În cazul magistraților, această cerință concordă cu actuala formă a răspunderii materiale pentru erori judiciare: potrivit art. 52 din Constituția României, „statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență”. Actele normative inferioare Constituției reglementează și răspunderea celorlalți membri ai sistemului juridic.

³¹³ Art. 106 din Legea nr. 161/2003: „1) Judecătorul care devine avocat nu poate pune concluzii la instanța unde a funcționat, timp de 2 ani de la încetarea calității de judecător. (2) Procurorul care devine avocat nu poate acorda asistență juridică la organele de urmărire penală din localitatea unde a funcționat, timp de 2 ani de la încetarea calității de procuror.” Art. 19 alin. 4 din Legea nr. 51/1995: „Avocații – foști judecători nu pot pune concluzii la instanțele unde au funcționat, iar foștii procurori și cadrele de poliție nu pot acorda asistență juridică la unitatea de urmărire penală la care și-au desfășurat activitatea, timp de 2 ani de la încetarea funcției respective.”

³¹⁴ Art. 5 din Convenția civilă a CoE împotriva corupției.

Pentru erorile judiciare comise, art. 96 din Legea nr. 303/2004 și art. 504-507 C.proc.pen. prevăd următorul sistem de răspundere:

1) *în materie penală*, sunt două situații:

- cel care a fost *condamnat definitiv pe nedrept* are dreptul la despăgubiri dacă în urma unei hotărâri pronunțate cu ocazia rejudecării cauzei sale (în urma revizuirii) a fost achitat definitiv;

- cel care a fost *arestat/deținut sau i s-a interzis să părăsească țara/localitatea* are dreptul la despăgubiri numai dacă ilegalitatea măsurii s-a stabilit de un procuror sau de un judecător.

Persoana în cauză/moștenitorii săi au dreptul de a acționa statul în judecată prin Ministerul Finanțelor în termen de 18 luni, care va plăti o sumă de bani sau o rentă viageră, după care acțiunea în regres a statului e obligatorie: banii trebuie recuperați de la magistrat sau orice altă persoană care a produs situația generatoare de daune, cum ar fi polițistul care a obținut pe căi nelegale declarația unui martor principal, grefierul care a sustras din dosar o probă importantă ce ar fi dus la o altă soluție, dacă acesta a acționat cu rea-credință sau gravă neglijență.

2) *în materie civilă*: dacă s-a pronunțat o hotărâre care a rămas definitivă dar care de fapt constituie o eroare judiciară, mai întâi trebuie să se obțină o hotărâre de condamnare a magistratului pentru comiterea unei infracțiuni sau o hotărâre de sancționare disciplinară a lui de către CSM, pentru o faptă care a generat acea eroare (de exemplu, sustragerea unor acte din dosar, neanalizarea unor probe definitive precum cea ADN); de abia apoi partea prejudiciată de hotărârea ce constituie eroare judiciară are dreptul de a formula acțiune contra statului român, reprezentat de Ministerul Finanțelor. În cazul în care acesta pierde și despăgubirea e plătită, statul se poate îndrepta cu o acțiune în despăgubiri împotriva judecătorului sau procurorului care, cu rea-credință sau gravă neglijență, a săvârșit eroarea judiciară cauzatoare de prejudicii. Reaua-credință sau grava neglijență se vor demonstra în cursul procesului respectiv. Toate aceste acțiuni trebuie introduse însă în termenul de un an.

Evident, în cazul în care agentul public în cauză a fost implicat într-un act de corupție, se va reține întotdeauna *reaua sa credință*.

d. Reglementarea răspunderii disciplinare

Faptele care constituie abateri disciplinare sunt cuprinse în reglementările care consacră statutul fiecărei categorii de personal din sistemul juridic. Printre faptele sancționate disciplinar sunt și acelea care au legătură cu abuzul în funcție sau cu corupția: imixtiunea ilegală în activitatea unui coleg, intervenția pentru influențarea soluționării unor cereri privind satisfacerea intereselor oricărei persoane, primirea de cadouri, nerespectarea regulilor privind incompatibilitățile sau secretul profesional, nedepunerea declarațiilor de avere sau de interese etc. Credem că ar trebui încadrată în rândul acestor abateri și nedenunțarea faptelor de acest gen care au fost comise de colegi, mai ales atunci când au ajuns la cunoștința persoanelor cu atribuții de conducere și control.

Sub acest aspect, în Legea nr. 293/2004 privind Statutul funcționarilor publici cu statut special din ANP este considerată abatere disciplinară „atitudinea tolerantă a conducătorilor ierarhici față de comiterea unor abateri disciplinare de către subordonați”.

În ceea ce privește strict corupția, doar în Legea privind statutul polițistului se prevede îndatorirea acestuia de a informa șeful ierarhic și celelalte autorități abilitate cu privire la faptele de corupție săvârșite de alți polițiști, de care a luat cunoștință (art. 41 lit. g), în caz contrar fiind pasibil de sancționare disciplinară (art. 57 lit. k). Or, pentru a se asuma în mod efectiv lupta anticorupție chiar de către personalul vizat, se impune reglementarea unei abateri asemănătoare și pentru celelalte profesii.

Pentru ca sistemul de răspundere disciplinară să fie funcțional, este necesar ca întreaga procedură să fie accesibilă destinatarilor săi. Din acest punct de vedere, semnalăm că s-au înregistrat mai multe cazuri de sancțiuni aplicate polițiștilor în baza unui ordin nepublicat: este vorba de Ordinul nr. 400 din 2004 privind regimul disciplinar al personalului M.A.I.³¹⁵

Apoi, e necesar ca legea să prevadă în mod expres și într-o modalitate neechivocă care comportamente sunt calificate drept abateri disciplinare. Exprimările generale fac ca legea să fie imprevizibilă și să dea loc la abuzuri din partea organismelor disciplinare. În acest sens, menționăm reglementarea privind avocații din art. 252 alin. 2 al Statutului profesiei de avocat³¹⁶: *„Fapta săvârșită de avocat, prin care se încalcă dispozițiile legii, ale statutului profesiei, hotărârile obligatorii ale organelor profesiei, ale consiliului baroului în care avocatul este înscris sau în care își are sediul secundar și care este de natură să prejudicieze onoarea ori prestigiul profesiei sau al corpului de avocați, constituie abatere disciplinară”*; sau cea privind grefierii din art. 84 lit. g al Legii nr. 567/2004 privind statutul personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea, potrivit căreia constituie abateri disciplinare *„manifestările care aduc atingere demnității sau probității profesionale”*; ori cea din art. 65 lit. d al Statutului UNNP³¹⁷: *„comportament care aduce atingere onoarei sau probității profesionale”*; ori cea din art. 44 lit. c din Legea nr. 188/2000 privind executorii judecătorești: *„săvârșirea unor fapte care aduc atingere onoarei, probității profesionale ori bunelor moravuri”*.

³¹⁵ La data de 29.10.2004, ministrul Administrației și Internelor a emis Ordinul nr. 400/2004 privind regimul disciplinar al personalului din M.A.I. El nu a fost publicat în Monitorul Oficial, așa cum impun prevederile art.10 și art.11 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, în vederea intrării sale în vigoare. În primii trei ani de la aplicare, cca. 5000 din cei 75000 de polițiști din România au fost sancționați disciplinar. Spre deosebire de acest ordin, pentru personalul de probațiune, ministrul justiției a aprobat prin Ordinul nr. 2017/2007 Regulamentul privind desfășurarea activității comisiei de disciplină pentru cercetarea abaterilor disciplinare ale personalului de probațiune, care a fost publicat în M.Of. nr. 570 din 20 august 2007.

³¹⁶ Adoptat în ședința Consiliului UNBR din 25.09.2004 și publicat în M.Of. nr. 45 din 13 ianuarie 2005.

³¹⁷ Statutul Uniunii Naționale a Notarilor Publici din România, publicat în M.Of. nr. 59 din 11 februarie 1999.

În cadrul procedurii disciplinare trebuie respectat *principiul echității procesului*³¹⁸, ceea ce presupune efectuarea unor verificări ale apărării persoanei căreia i se impută abaterea. De regulă, în procedura disciplinară pentru personalul analizat se prevede obligația ascultării persoanei și a administrării probelor propuse de aceasta în apărare.

În fine, sancțiunile reglementate trebuie să fie graduale, mergând de la mustrare sau avertisment până la excluderea din profesie, permițând însă o asociere între gravitatea abaterii și natura sancțiunii. Sub acest aspect, în cazul unor profesii, legea prevede o multitudine de criterii după care se face individualizarea sancțiunii³¹⁹, pe când pentru altele, reglementarea face referire doar la gravitatea abaterilor³²⁰. Această din urmă reglementare, lapidară, permite organului de sancționare să aplice sancțiuni abuzive, neîntemeiate și chiar aplicarea unor sancțiuni diferite pentru aceeași faptă comisă de doi angajați, ceea ce este inadmisibil. De aceea, se impune prevederea pe cale legislativă a criteriilor obiective după care trebuie individualizată sancțiunea, pentru a exclude orice putere discreționară a organului disciplinar.

e. Reglementarea conduitei

Conduita personalului din sistemul juridic trebuie reglementată printr-un cod de conduită etică. Referindu-ne la judecători, arătăm că noțiunile de „judecător”, „independență”, „imparțialitate” trebuie explimate și chiar creată o cultură a importanței acestor valori. Or, independența, imparțialitatea, integritatea sunt în primul rând obligații, derivând din sarcinile de serviciu – serviciu destinat îndeplinirii cu înalt profesionalism a funcției de jurisdicție. Așadar, un cod de acest fel trebuie să dezvolte importanța integrității și manifestările acesteia, de la obligația de a preveni și a colabora în combaterea corupției, până la

³¹⁸ Regulile privind procesul echitabil se aplică și în materie disciplinară, după cum a statuat CEDO în cauzele *Olujic vs. Croația*, hotărârea din 05.02.2009 (privind membrii consiliului judiciar ce fac afirmații publice despre caz în timpul procedurii disciplinare pe care o soluționau cu privire la un judecător) și *Engel vs. Țările de Jos*, hotărâre de principiu din 08.06.1976.

³¹⁹ Art. 59 alin. 8 din Legea nr. 360/2002 privind statutul polițistului: „La stabilirea sancțiunii se ține seama de activitatea desfășurată anterior, de împrejurările în care abaterea disciplinară a fost săvârșită, de cauzele, gravitatea și consecințele acesteia, de gradul de vinovăție a polițistului, precum și de preocuparea pentru înlăturarea urmărilor faptei comise”. Art. 74 alin. 3 din Legea nr. 123/2006 privind statutul personalului din serviciile de probațiune: „La individualizarea sancțiunii disciplinare se va ține seama de cauzele și gravitatea abaterii disciplinare săvârșite, avându-se în vedere împrejurările în care aceasta a fost săvârșită, gradul de vinovăție a persoanei și consecințele abaterii, comportarea generală în serviciu, precum și eventuale sancțiuni disciplinare suferite anterior”. Art. 63 alin. 1 din Legea nr. 293/2004 privind statutul funcționarilor publici cu statut special din ANP: „La individualizarea sancțiunii disciplinare ce urmează a fi aplicată, se va ține seama de cauzele și gravitatea abaterii disciplinare, împrejurările în care aceasta a fost săvârșită, gradul de vinovăție și consecințele abaterii, comportarea generală în serviciu a autorului abaterii, precum și de existența altor sancțiuni disciplinare”.

³²⁰ Art. 85 alin.1 din Legea nr. 567/2004 privind grefierii, art. 100 alin.1 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, art. 46 din Legea nr. 188/2000 a executorilor judecătorești prevăd doar că sancțiunile disciplinare se aplică în raport/proportional cu gravitatea abaterilor.

evitarea situațiilor de nepotism și conflict de interese, explicând ce comportament trebuie să adopte magistratul în exercitarea funcției sale și care sunt restricțiile în afara instituției. Codul trebuie să dezvolte de asemenea, ideea de autoritate, în primul rând morală a judecătorilor, ceea ce i-ar face mai credibili, pe aceasta clădindu-se de altfel încrederea în justiție. În fine, codul trebuie să susțină ideea de independență a justiției, care este garanția externă a imparțialității judecătorului (ce poate fi văzută ca o formă a integrității) și care trebuie promovată în primul rând de judecători prin exercitarea³²¹ și întărirea libertății de exprimare a judecătorilor³²² și de asociere a acestora.

Necesitatea unui asemenea document este explicată prin nevoia de a ghida conduita judiciară: cum se colaborează cu presa și cu politicienii, care sunt limitele prietenilor dintre judecători și procurori sau avocați, care este responsabilitatea față de personalul auxiliar din instanță, cât este de importantă punctualitatea, răbdarea și transparența, cum se face o audiere, care este importanța autopregătirii, ce este prejudecata, cum se menține balanța drepturilor părților, cum anume trebuie tratate acestea cu demnitate și prin evitarea discriminărilor, despre libertatea de asociere și de exprimare, inclusiv apariții în media, despre primirea de cadouri, frecventarea de cluburi, baruri, jocuri de noroc sau societăți secrete, ori desfășurarea de alte activități judiciare sau administrative. Codul nu trebuie să se adreseze doar profesioniștilor, ci el trebuie gândit și ca un instrument de asistență pentru politicieni (în a înțelege semnificația și importanța independenței justiției pe care și ei trebuie să o protejeze), avocați (pentru a înțelege necesitatea menținerii unor relații corecte și oneste în interiorul sistemului) și publicul larg (pentru a ști cum trebuie să fie un judecător pentru a nu se îndoii de onestitatea și abilitățile sale, în ce condiții pot fi criticați judecătorii și hotărârile judecătorești etc.). Codul etic sau de conduită trebuie să contribuie mai ales la formarea unui

³²¹ Judecătorul nu are numai libertatea, ci chiar și obligația de a reacționa la nedreptățile din sistem, la actele neprofesionale ale colegilor, la deficiențele manageriale care afectează actul de justiție. Importanța participării magistraților la dezbaterile publice privind organizarea și funcționarea justiției a fost, de altfel, subliniată de CEDO în cauza *Koudechkina vs. Rusia* (2009) în care statul rus a fost condamnat pentru revocarea din funcție a unui judecător ce dezvăluise public neregulile în legătură cu modul de soluționare a unor importante dosare penale la nivelul curții supreme. Pentru libertatea de exprimare a unui judecător în domeniul ideologic, a se vedea hotărârea *Albayrak Aktaş vs. Turcia* (2008).

³²² În Egipt, magistrații membri ai asociației profesionale naționale au refuzat să valideze alegerile incorecte. Deși puterea a reacționat cu violență, nu a reușit decât să provoace o campanie în favoarea independenței justiției, care avut punctul culminant între aprilie și iunie 2006, când au protestat atât societatea civilă cât și partidele de opoziție, jurnaliștii și organizațiile internaționale pentru protecția drepturilor și libertăților fundamentale. Deși guvernul egiptean i-a arestat inițial pe protestatari, ulterior a dat înapoi, după ce acuzațiile aduse împotriva a doi judecători au fost respinse, de un consiliu de disciplină, ca nefondate și a fost organizat un protest în tăcere a 300 de judecători în fața Curții Supreme din Cairo (Eric Alt, *Eficiența dreptului în combaterea și prevenirea corupției*, în Revista CSM "Justiția în actualitate" nr. 3/2008, p.46).

sentiment și a unei practici a responsabilității cu privire la modul de exercitare a funcției.

Subliniem că rareori se face distincție între codul etic și cel deontologic. Aceasta apare doar în reglementările privind polițistii, respectiv mediatorii.³²³ În rest, există o confuzie totală.³²⁴

Codul deontologic (de conduită deontologică) este edictat de autorități pentru a reglementa principiile și regulile generale care caracterizează o profesie, așadar standardele minime necesare și obligatorii pentru exercitarea ei. Regulile deontologiei profesionale se rezumă la îndeplinirea obligațiilor legale pentru exercitarea atribuțiilor, prevăzute în legea de organizare a instituției juridice și în legea ce reglementează statutul profesional. În acest fel, separația dintre drept și morală este vizibil atenuată. Încălcarea regulilor deontologice poate și trebuie să fie sancționată disciplinar, de regulă chiar de aceste autorități – acesta este motivul pentru care, în virtutea respectării principiului constituțional al separației puterilor în stat, un cod deontologic al magistraților nu ar putea fi impus de celelalte două puteri. Așadar, un cod de conduită deontologică este un mijloc de corecție impus de „sus în jos” și care „proscrie” comportamentele inacceptabile, iar sancțiunile sunt negative, disciplinare.

Codul etic (de conduită etică) furnizează destinatarilor reguli cu privire la conduita în anumite situații concrete, care să-i ajute la îndeplinirea funcțiilor în instituție, dar și în afara exercitării funcției, pentru a contribui astfel la menținerea încrederii populației în sistem. Aceste reguli suplimentează obligațiile legale ale profesioniștilor și sunt menite să mărească responsabilitatea lor în exercitarea funcției. Regulile eticii profesionistului urmăresc stabilirea de obligații morale ca standarde profesionale, în afara sferei de aplicare directă a dispozițiilor legale; ele sunt un mijloc de autoreflexie, adică de conștientizare și interiorizare a anumitor principii și cerințe morale în scopul îmbunătățirii performanțelor individuale și a imaginii sistemului. Este recomandabil ca aceste coduri să fie redactate de însuși corpul de persoane (de regulă prin asociațiile profesionale) care vor fi și destinatarii lor, căci astfel de reguli se asumă, nu se impun.³²⁵ Așadar, un cod de conduită etică este

³²³ *Codul de etică și deontologie a polițistului* aprobat prin H.G. nr. 991/25.08.2005; *Codul de etică și deontologie profesională a mediatorilor* aprobat la 17.02.2007 de Consiliul Național al Mediatorilor.

³²⁴ De exemplu, prin Hotărârea Plenumului CSM nr. 145/2005, a fost aprobat *Codul deontologic al personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea*. Potrivit art. 1, își propune să reglementeze „conduita etică a personalului auxiliar”. Paradoxal, în *Motto-ul* acestui cod se arată „orice cod deontologic se adresează în primul rând omului și conștiinței lui, iar acceptarea lui trebuie să fie *liber consimțită*.” Spunem „paradoxal” pentru că acest cod e adoptat de un organism care nu are atribuții în legătură cu grefierii, care l-a impus acestora și a cărui încălcare e considerată abatere disciplinară, exact contrar celor afirmate în frazele de început ale codului.

³²⁵ Sub acest aspect, este criticabil faptul că pentru personalul auxiliar de specialitate al instanțelor și parchetelor a fost adoptat un cod deontologic nu de către acest personal, ci de către CSM; că pentru funcționarii publici *Parlamentul* este cel care a votat o lege privind codul de conduită; că pentru polițiști a fost adoptat un cod de etică și

acceptat de profesioniști care convin să își regleze propriul comportament după standarde mai lejere sau mai aspre, își asumă aceste reguli de „jos în sus”. Codul de etică prescrie comportamentele dezirabile.

Întrucât un cod etic are rolul de a stimula comportamentul dorit chiar de corpul profesional, fiind astfel gândit ca un mecanism de auto-reglare înăuntrul profesiei, ar trebui ca „sancțiunile” să fie pozitive (motivări cum ar fi premii, recompense, decorații, avansări) pentru atingerea sau depășirea obiectivelor. Singura sancțiune reală trebuie să fie blamul, deteriorarea reputației în sânul corpului profesional, eventual excluderea din asociația profesională. Cu toate acestea, în funcție de gravitatea faptei, repetarea abaterilor și efectul lor asupra instituției sau sistemului, încălcarea acestor reguli poate atrage o sancțiune disciplinară.³²⁶ Așadar, cele mai grave încălcări ale codului etic pot fi considerate de însuși legiuitorul ca fiind abateri disciplinare și să le sancționeze ca atare.³²⁷

De exemplu, art. 11 alin. 3 din Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor prevede: „Judecătorilor și procurorilor le este interzis să intervină pentru soluționarea unor cereri, să pretindă ori să accepte rezolvarea intereselor personale sau ale membrilor familiei ori ale altor persoane, altfel decât în limita cadrului legal. Imixtiunea în activitatea altor judecători și procurori este interzisă”. Iar art. 99 lit. b din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor prevede ca abatere disciplinară „intervențiile pentru soluționarea unor cereri, pretinderea sau acceptarea rezolvării intereselor personale sau ale membrilor familiei ori ale altor persoane, altfel decât în limita cadrului legal reglementat pentru toți cetățenii, precum și imixtiunea în activitatea altui judecător sau procuror”.

Art. 13 din Cod prevede: „Judecătorii și procurorii sunt datori să depună diligența necesară în vederea îndeplinirii lucrărilor repartizate, cu respectarea termenelor legale, iar în cazul în care legea nu prevede, înăuntrul unor termene rezonabile”. Iar art. 99 lit. e sancționează disciplinar „nerespectarea în mod repetat și din motive imputabile a dispozițiilor legale pivoare la soluționarea cu celeritate a cauzelor”.

Art. 14 din Cod prevede că „Judecătorii și procurorii trebuie să impună ordine și solemnitate în timpul soluționării cauzelor și să adopte o atitudine demnă și civilizată față de părți, avocați, martori, experți, interpreți ori alte persoane și să le solicite acestora un comportament adecvat”. Iar art. 99 lit. k din lege prevede ca și abatere disciplinară „atitudinea nedemnă în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu față de colegi, avocați, experți, martori sau justițabili”.

deontologie de către *Guvern*; că pentru personalul din sistemul administrației penitenciarelor a fost adoptat un cod deontologic de *Ministrul Justiției*. Doar profesiile liberale juridice și-au adoptat ele însele propriile coduri.

³²⁶ În același sens, a se vedea pct. 18-20 din *Comentarii ale Principiilor de la Bangalore privind conduita judiciară* la www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf.

³²⁷ Art. 8 pct. 6 din Convenția ONU împotriva corupției: „(...) măsuri disciplinare sau alte măsuri care se dovedesc a fi necesare împotriva agenților publici care încalcă codurile ori normele de conduită”.

Sub acest aspect, învederăm faptul că există chiar reglementări ce sancționează disciplinar încălcarea întregului cod deontologic (care, în fapt, se vrea un cod de conduită etic), ceea ce este inadmisibil. Astfel, potrivit art. 84 lit. l a Legii nr. 567/2004, constituie abatere disciplinară „nerespectarea prevederilor cuprinse în Codul deontologic al personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea”. Însă în cod sunt prevăzute și obligații mai puțin importante, cum ar fi cea de a avea o ținută decentă, și obligații deosebit de importante, cum ar fi aceea de păstrare a confidențialității informațiilor obținute în virtutea funcției. Or, prima obligație vizează *ținuta* în afara sălii de judecată, ceea ce ar trebui să fie indiferent în cazul grefierului care nu are program de lucru cu publicul și a cărei încălcare nu ar trebui în niciun caz să atragă o sancțiune disciplinară, indiferent cât de ușoară ar fi. La fel, conform art. 68 lit. e din O.U.G. nr. 86/2006, este sancțiune disciplinară „încălcarea de către practicianul în insolvență a principiilor fundamentale de etică profesională, definite de Codul de etică profesională”. Și tot astfel, potrivit art. 23 alin. 1 din Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici „încălcarea dispozițiilor prezentului cod de conduită atrage răspunderea disciplinară a funcționarilor publici, în condițiile legii”. De aceea, credem încă o dată că se face o confuzie nepermisă între deontologia profesională și conduita etică.

Implementarea unui astfel de cod etic trebuie asigurată de *comisii de consultanță etică*, căreia persoana să i se adreseze pentru a primi sfatul cu privire la conduita ce ar trebui să o adopte într-o situația neclară sau nereglementată. Crearea unui astfel de organism intern de consultare și autoreglare este prevăzută, de altfel, în cazul funcționarilor publici: este vorba de consilierii de etică, instituție creată în scopul aplicării eficiente a dispozițiilor codului de conduită.

Consilierii de etică sunt funcționari publici, de regulă din cadrul compartimentului de resurse umane, desemnați de conducătorul instituției pentru consiliere etică și monitorizarea respectării normelor de conduită. Ei exercită următoarele atribuții: a) acordarea de consultanță și asistență funcționarilor publici din cadrul autorității sau instituției publice cu privire la respectarea normelor de conduită; b) monitorizarea aplicării prevederilor prezentului cod de conduită în cadrul autorității sau instituției publice; c) întocmirea de rapoarte trimestriale privind respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici din cadrul autorității sau instituției publice³²⁸.

Pentru instanțe și parchete, un mecanism asemănător îl constituie cel descris de art. 5 din Legea nr. 303/2004, care consacră competența în acest domeniu al *colegiului de conducere* al instanței/parchetului. Dar colegiul nu are atribuții decât în legătură cu consilierea în privința conflictelor de interese ale magistraților invitate în timpul soluționării cauzelor, fără a acoperi alte

³²⁸ Instituția consilierilor de etică a fost introdusă prin Legea nr. 50 din 2007 care a modificat și completat Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici.

activități ale acestora și nici conduita celorlalte categorii de personal care își desfășoară activitatea în instituție.

Recent, în Clasificarea ocupațiilor din România la poziția 241942 a fost introdusă o nouă ocupație, cea de *expert prevenire și combatere a corupției*³²⁹. Potrivit *Standardului ocupațional*, corupția, conflictul de interese, incompatibilitățile, abuzul, fraudă în detrimentul intereselor financiare naționale și/sau comunitare precum și corupția în domeniul achizițiilor publice, reprezintă principalele fapte care determină activitățile ce trebuie desfășurate de acest expert. Activitatea sa vizează creșterea gradului de înțelegere a mecanismelor fraudei și corupției și stimularea unei atitudini corecte, conforme cu legislația aplicabilă în domeniu. O componentă fundamentală a activității expertului constă în informarea personalului din societățile comerciale cu privire la obligațiile legale ale instituțiilor, cât și cu privire la modalitățile de luptă împotriva fenomenului corupției, prin mijloacele legale și civice de care dispune fiecare cetățean. „Expertul prevenire și combatere a corupției” sprijină și consiliază personalul tehnic/economic de execuție și administrativ în luarea deciziilor privind aplicarea corectă a legislației în vigoare referitoare la faptele de corupție existente sau potențiale, din cadrul instituției respective. Expertul trebuie să dețină deprinderile necesare pentru identificarea surselor potențiale generatoare de corupție, supravegherea conduitei personalului notificat și informarea conducerii societății cu privire la eventualele încălcări ale normelor privind conflictele de interese sau incompatibilitățile.

Prin urmare, dacă factorii responsabili din instituțiile juridice intenționează să întărească disciplina în rândul profesioniștilor, trebuie mai întâi create pârgurile de prevenire a unor comportamente inadecvate și de conturare a comportamentului așteptat din partea acestora. Sub acest aspect este inexplicabil cum nici CSM sau Ministerul Justiției, nici asociațiile profesionale nu sunt interesate în a prelua și adapta Principiile de la Bangalore cu privire la conduita judiciară și mai ales Comentariile acestor principii, deși acestea au fost adoptate la nivelul ONU, organism din care face parte și România. Modelul oferit de aceste reglementări atât sub aspectul normelor etice impuse cât și a procedurii de consiliere etică ar fi modelul ideal pentru întărirea principiilor de integritate și pentru creșterea încrederii cetățenilor în justiție. Desigur, pentru evitarea corporatismului, la un astfel de demers este nevoie și de o perspectivă externă (și ar trebui să atragă implicarea societății civile) și de una neutră (de aceea se impun a fi cooptați cercetători în domeniul eticii). Totodată, codul de etică trebuie să conțină, cum arătam, și proceduri etice.

5.2. Depistarea abaterilor

Pentru a fi sancționate conduitele ilicite ale profesioniștilor, abaterile acestora trebuie să fie aduse la cunoștința organelor competente: dacă

³²⁹ Ordin nr. 170 din 10.03.2008 al ministrului muncii, familiei și egalității de șanse și nr. 179 din 13.03.2008 al președintelui Institutului Național de Statistică privind completarea Clasificării ocupațiilor din România, publicat în M.Of. nr. 219 din 21.03.2008.

sunt abateri disciplinare, trebuie sesizat organul intern al profesiei; iar dacă sunt comise infracțiuni, trebuie sesizate organele judiciare.

a. Mecanism de sesizare

a.1. Cei care trebuie să aibă posibilitatea de a formula plângeri împotriva personalului din sistemul juridic sunt în primul rând *beneficiarii* serviciilor. Dacă pentru faptele care constituie infracțiuni este de notorietate necesitatea sesizării organelor judiciare penale, pentru faptele care constituie abateri disciplinare mecanismul reglementat de lege este mai puțin cunoscut. De exemplu, plângerea împotriva unui magistrat se poate face numai la Consiliul Superior al Magistraturii (la comisia de disciplină a secției de judecători, respectiv de procurori), nu la șeful ierarhic administrativ și nici la Ministerul Justiției ori la alte autorități (Parlamentul României, primul-ministru, președintele României sau chiar organisme europene), cum se procedează în practică. Mai puțin cunoscut este însă organul competent pentru abaterile disciplinare comise de avocați (comisia de disciplină organizată la nivelul fiecărui barou), de polițiști (consiliul de disciplină) sau de grefieri (avertismentul se aplică de conducătorul instanței/parchetului, restul sancțiunilor disciplinare sunt de competența președintelui curții de apel, respectiv a procurorului general al parchetului de pe lângă aceasta, în a cărui circumscripție teritorială își desfășoară activitatea cel sancționat).

Pentru beneficiarii serviciilor juridice sau alte persoane care află de comiterea unor asemenea fapte, trebuie să fie reglementat în afară de sistemul actual de sesizare (plângere sau denunț, depus în scris sau oral la organul competent) și *modalități mai rapide* sau care să prevină identificarea lor în caz că aceștia doresc să își păstreze *anonimatul*.³³⁰ Or, sub legislația actuală, sesizarea penală sau disciplinară anonimă este clasată. De aceea, mai ales pentru infracțiunile de corupție comise de însuși personalul judiciar, este recomandabil să existe mecanisme de sesizare prin cutie de reclamații, telefon (de genul TelVerde)³³¹, e-mail³³² sau online³³³.

Populația trebuie încurajată să acționeze împotriva corupției. Pentru aceasta, publicul trebuie informat cu privire la instituțiile implicate în combaterea corupției, care sunt posibilitățile de a reclama și de a

³³⁰ Orice fapt susceptibil de a fi considerat o infracțiune, stabilită conform prezentei convenții, să le poată fi semnalat, inclusiv sub acoperirea anonimatului (art. 13 din Convenția ONU împotriva corupției).

³³¹ Faptele de corupție comise de personalul din cadrul M.A.I. pot fi sesizate la D.G.I.P.I. tel 021.311.13.53 sau la D.G.A. tel. 0800.806.806 (telefon gratuit); acesta din urmă poate fi folosit inclusiv de angajații M.A.I. care denunță actele de corupție comise cu privire la ei de către cetățeni. Sesizarea D.N.A. se poate face la nr. tel 021.3127399 (linie regulată).

³³² D.G.A. se poate informa la adresa anticorupție_petitii@mira.gov.ro.

³³³ Asemenea modalități de sesizare există la D.N.A – este vorba de *Formular on-line pentru comunicare date despre acte de corupție* la www.pna.ro/sesizari.jsp; și la D.G.A. – este vorba de *e-petitie* la www.mai-dga.ro/index.php?l=ro&t=139. Amândouă formularele impun totuși indicarea datelor de identificare a celui care sesizează.

sesiza abuzuri la nivelul fiecărei instituție și fiecărui sector. Informarea se poate face atât la nivel național, dar mai ales la nivelul fiecărei instituții în parte (prin ghiduri, broșuri, afișe).

În același sens, și presa trebuie încurajată să sesizeze organele judiciare. Astfel, rolul jurnaliștilor de investigație este unul deosebit în descoperirea și relevarea publică a ilegalităților comise în instituțiile publice. Cu toate acestea, publicarea în presă a unor informații despre comiterea unor infracțiuni poate îngreuna sau chiar bloca urmărirea penală. De aceea, pentru anumite situații, se pot încuraja mediile redacționale în a sesiza organele abilitate înainte ca știrile despre fapte de corupție să fie publicate sau difuzate, pentru ca până la data publicării să poată fi efectuate primele verificări oficiale.

a.2. În cadrul instituției, rolul de a descoperi ilegalități revine corpului de inspecție sau șefului de departament. În scopul cultivării unei culturi a integrității, se impune obligația de denunțare a faptelor de corupție din justiție *chiar de către agenții publici*.³³⁴

Pentru polițiști, art. 41 lit. g din Legea privind Statutul polițistului reglementează ca îndatorire „să informeze șeful ierarhic și celelalte autorități abilitate cu privire la faptele de corupție săvârșite de alți polițiști, de care a luat cunoștință”. Iar art. 57 lit. k din lege prevede că este abatere disciplinară „încălcarea prevederilor referitoare la îndatoriri”.

Pentru magistrați nu există o asemenea obligație expresă. Ea poate fi dedusă totuși din reglementarea art. 107 din Legea nr.161/2003: „Magistrații au obligația de a aduce de îndată la cunoștința președintelui instanței sau, după caz, a procurorului general în subordinea căruia funcționează, orice ingerință în actul de justiție, de natura politică sau economică, din partea unei persoane fizice sau juridice ori a unui grup de persoane”. Or, prin „ingerință de natură economică” trebuie înțelese inclusiv acțiunile specifice actelor de corupție. Încălcarea acestei obligații constituie abatere disciplinară potrivit art. 108 din lege și se sancționează, în raport cu gravitatea abaterilor, cu suspendarea din funcție pe timp de maximum 6 luni sau chiar cu îndepărtarea din magistratură. Judecătorul sau procurorul sancționat cu îndepărtarea din magistratură nu poate ocupa nicio funcție de specialitate juridică timp de 3 ani.

În realitate, anticultura integrității a impus extinderea demagogiei: e considerat vinovat cel care vorbește de nereguli, și nu cel care săvârșește neregulile. Astfel se explică, de exemplu, lipsa denunțurilor din partea magistraților cu privire la actele de corupție comise în magistratură (numărul extrem de mic de denunțuri privește numai actele de dare de mită către magistrat, nu și de luare de mită); în mod

³³⁴ În Republica Moldova, la www.justice.gov.md/index.php?cid=215&lid=55, Ministerul Justiției promovează următoarele mesaje cheie cu privire la corupție: „Corupția ne privește pe toți”; „Nimeni nu este mai presus de lege”; „Transparența previne corupția”; „Ești responsabil dacă ai știut, dar nu ai făcut nimic pentru a preveni implicarea colegului în acte de corupție”.

remarcabil, există asemenea denunțuri, cu privire la colegii lor, din partea polițiștilor.³³⁵

Convenția ONU împotriva corupției obligă statele să adopte măsuri și sisteme de natură să înlesnească semnalarea, prin agenții publici, a autorităților competente a actelor de corupție despre care au luat cunoștință în exercițiul funcțiilor lor (art. 8 pct. 4). În acest sens, legislația noastră prevede obligația *funcționarului public* care ia cunoștință de săvârșirea unei infracțiuni de serviciu sau în legătură cu serviciul să anunțe de îndată procurorul sub sancțiunea comiterii infracțiunii de omisiunea sesizării organelor judiciare penale (art. 227 alin. 2 C.proc.pen., art. 263 alin. 1 C.pen.). Inexplicabil, deși aceeași obligație revine și *altor funcționari*³³⁶ (art. 227 alin 2 C.proc.pen.), neîndeplinirea ei nu este sancționată așa cum este prevăzut pentru funcționarul public, deși această răspundere ar trebui să existe mai ales în legătură cu acte de corupție. Aceeași obligație există pentru persoana care ocupă o funcție de conducere sau de control, dar de această dată cu privire la *orice* infracțiune care se comite în instituția sa, sub sancțiunea comiterii aceleiași infracțiuni menționate mai sus (art. 227 alin. 1 C.proc.pen., art. 263 alin. 2 C.pen.). În mod special, legea prevede obligația funcționarilor cu atribuții de control de a anunța organele competente cu privire la orice date sau informații privitoare la o faptă de *corupție*³³⁷, în caz de neîndeplinire cu rea-credință a acestei obligații funcționarul fiind pasibil de a fi sancționat penal conform articolului care incriminează nedeunțarea unor infracțiuni (art. 25 alin. 4 din Legea nr. 78/2000 raportat la art. 262 C.pen.). În practică, nu sunt semnalate cazuri de acțiuni penale exercitate contra celor care nu și-au exercitat această obligație.

Persoanele cu atribuții de conducere sau de control sunt obligate să ia măsurile necesare pentru păstrarea urmelor infracțiunii, păstrarea corpurilor delictive, conservarea altor mijloace de probă.

Abaterile comise într-o instituție pot fi și de natură disciplinară, ceea ce impune o procedură de sesizare a organului disciplinar. Sunt

³³⁵ În 2007 au fost înregistrate 82 cazuri când lucrătorii din cadrul M.A.I. au denunțat situații în care colegii lor au fost implicați în comiterea unor fapte de corupție. În 2008, au fost 104 de astfel de cazuri.

³³⁶ Prin „funcționar”, legea penală înțelege și orice salariat care exercită o însărcinare în serviciul unei alte persoane juridice decât autoritățile publice, instituțiile publice, alte persoane juridice sau servicii de interes public (art. 147 alin. 2 combinat cu art. 145 C.pen.). Ar putea intra în această categorie, de exemplu, persoanele încadrate ca salariați la un cabinet de avocatură sau de mediere.

³³⁷ Art. 14 alin. 1 din O.U.G. nr. 43/2002 privind DNA: „Persoanele cu atribuții de control sunt obligate să sesizeze Direcția Națională Anticorupție cu privire la orice date sau informații din care rezultă că s-a săvârșit una dintre infracțiunile atribuite prin prezenta ordonanță de urgență în competența Direcției Naționale Anticorupție”. Art. 23 alin. 1 din Legea nr. 78/2000: „Persoanele cu atribuții de control sunt obligate să înștiințeze organul de urmărire penală sau, după caz, organul de constatare a săvârșirii infracțiunilor, abilitat de lege, cu privire la orice date din care rezultă indicii că s-a efectuat o operațiune sau un act ilicit ce poate atrage răspunderea penală, potrivit prezentei legi”.

anumite situații care însă nu își găsesc reglementarea în dreptul pozitiv. De exemplu, un magistrat este obligat să se abțină de la soluționarea unui dosar dacă este incident vreunul dintre motivele prevăzute de lege sau consacrat jurisprudențial de CEDO; dacă nu se abține, partea interesată îl poate recuza; cererea de recuzare o soluționează un coleg al acestui magistrat care, dacă va fi admisă, va duce la înlocuirea magistratului în cauză și altcineva va soluționa dosarul. Problema pe care o învederăm este aceea că într-o astfel de situație, deși este evident că sunt indicii ale comiterii abaterii disciplinare constând în nerespectarea reglementărilor privind incompatibilitățile, nu există o procedură prin care conducerea instanței/parchetului să aducă acest lucru la cunoștința CSM.

b. Încurajarea și protecția denunțătorilor

b.1. Pentru încurajarea denunțării actelor de corupție chiar de către cei implicați în comiterea lor există sistemul *impunității* sau *reducerii pedepsei* celui care denunță fapta, respectiv al *restituirii bunurilor* utilizate în actele de corupție. Totuși, este controversată acordarea impunității totale celui care denunță un act de corupție pe care l-a comis, mai ales dacă denunțul a fost făcut după mult timp sau în caz de începere iminentă a cercetărilor.

În sistemul nostru de drept, mituitorul și cumpărătorul de influență nu se pedepsesc dacă denunță autorității fapta mai înainte ca organul de urmărire să fi fost sesizat pentru acea faptă, iar banii, valorile sau orice alte bunuri se restituie acestuia (art. 255 alin. 3 C.pen., art. 6¹ alin. 2 din Legea nr.78/2000³³⁸). De asemenea, cel care este implicat în comiterea oricărei infracțiuni este apărut de pedeapsă dacă s-a desistat ori a împiedicat mai înainte de descoperirea faptei producerea rezultatului (art. 22 C.pen.). În fine, persoana care a comis una dintre infracțiunile atribuite prin O.U.G. nr. 43/2002 în competența DNA, iar în timpul urmăririi penale denunță și facilitează identificarea și tragerea la răspundere penală a altor persoane care au săvârșit astfel de infracțiuni, beneficiază de reducerea la jumătate a limitelor pedepsei prevăzute de lege.

Pentru încurajarea denunțării faptelor de corupție de care iau la cunoștință agenții publici, indiferent că sunt comise de colegii lor sau de persoane din afara instituției, trebuie instituită o *protecție adecvată* împotriva oricărei sancțiuni nejustificate față de salariații care, de bună-credință și pe bază de suspiciuni legitime, denunță faptele de corupție persoanelor sau autorităților responsabile (art. 9 din Convenția civilă a CoE privind corupția). Acest sistem de protecție ar împiedica tragerea la răspundere a agenților publici pentru fapte precum denunțarea calomnioasă. Legea noastră prevede în mod expres o astfel de protecție față de o eventuală răspundere penală numai pentru

³³⁸ Cu privire la aplicarea cauzei de impunitate, a se vedea decizia nr. 59/2007 pronunțată de ÎCCJ ca urmare a recursului în interesul legii declarat de procurorul general al României.

funcționarii cu atribuții de control care au sesizat organele competente cu privire la indiciile unei fapte de corupție³³⁹; de asemenea, sunt apărați de tragerea la răspundere disciplinară sau administrativă avertizorii de integritate³⁴⁰.

Pentru încurajarea *terților* în a denunța actele de corupție ajunse la cunoștința lor, se poate gândi chiar un sistem de recompensare a acestora.

b.2. În vederea asigurării protecției împotriva repercusiunilor pe care le-ar putea suferi cel care sesizează fapta ilicită sau neetică, sunt incidente două instituții: a protecției martorilor și a protecției avertizorilor de integritate. Ambele sunt reglementate și în legislația noastră, dar modul lor de implementare poate fi încă îmbunătățit.

Persoanele care furnizează informații referitoare la anumite infracțiuni în legătură cu care, de regulă, organele judiciare întâmpină dificultăți în depistarea lor sau identificarea făptuitorilor, sau persoanele care colaborează în alt mod cu autoritățile însărcinate cu investigații sau urmăriri, precum și martorii care fac o depoziție privind astfel de infracțiuni trebuie să beneficieze de o protecție efectivă și corespunzătoare.

Legea nr. 682/2002³⁴¹ reglementează asigurarea *protecției și asistenței martorilor* a căror viață, integritate corporală sau libertate este amenințată ca urmare a deținerii de către aceștia a unor informații ori date cu privire la săvârșirea unor infracțiuni grave, pe care le-au furnizat sau au fost de acord să le furnizeze organelor judiciare și care au un rol determinant în descoperirea infractorilor și în soluționarea unor cauze. Printre infracțiunile grave figurează inclusiv cele de corupție.³⁴²

³³⁹ Art. 25 din Legea nr. 78/2000: „(1) Îndeplinirea cu bună-credință a obligațiilor prevăzute la art. 23 (...) și 24 nu constituie o încălcare a secretului profesional (...) și nu atrage răspunderea penală, civilă sau disciplinară. (2) Dispozițiile prevăzute la alin. 1 se aplică chiar dacă cercetarea sau judecarea faptelor semnalate a condus la neînceperea sau încetarea urmăririi penale ori la achitare”.

³⁴⁰ Art. 9 din Legea nr. 571/2004: „(1) În litigiile de muncă sau în cele privitoare la raporturile de serviciu, instanța poate dispune anularea sancțiunii disciplinare sau administrative aplicate unui avertizor, dacă sancțiunea a fost aplicată ca urmare a unei avertizări în interes public, făcută cu bună-credință. (2) Instanța verifică proporționalitatea sancțiunii aplicate avertizorului pentru o abatere disciplinară, prin compararea cu practica sancționării sau cu alte cazuri similare din cadrul aceleiași autorități publice, instituții publice sau unități bugetare, pentru a înlătura posibilitatea sancționării ulterioare și indirecte a actelor de avertizare în interes public, protejate prin prezenta lege”.

³⁴¹ *Legea nr. 682/19.12.2002 privind protecția martorilor*, publicată în M. Of. nr. 964 din 28 decembrie 2002; *H.G. nr. 760/14.05.2004 pentru aprobarea regulamentului de aplicare a Legii nr. 682/2002 privind protecția martorilor*, publicată în M. Of. nr. 475 din 27 mai 2004.

³⁴² Potrivit art. 2 lit. h din lege, infracțiunea gravă este infracțiunea care face parte din una dintre următoarele categorii: infracțiunile contra păcii și omenirii, infracțiunile contra siguranței statului sau contra siguranței naționale, terorismul, omorul, omorul calificat, omorul deosebit de grav, infracțiunile privind traficul de droguri și traficul de persoane, spălarea banilor, falsificarea de monede sau de alte valori, infracțiunile privitoare la nerespectarea regimului armelor și munițiilor, infracțiunile privitoare la regimul materialelor nucleare sau al altor materii radioactive, *infracțiunile de corupție*, infracțiunile contra patrimoniului care au produs consecințe deosebit de grave, precum și orice altă

Avertizorii de integritate (whistleblowers) sunt persoane din interiorul unei instituții, ori foști angajați sau membri ai unor organizații care raportează încălcări ale legii și regulamentelor, fraude, acte de corupție, la care au fost martori sau pe care le-au descoperit, către cei care au competența sau voința de a lua măsurile corective necesare, fie din sistem (superiori, colegi), fie din afara sa (media, organizații de tip *watch-dog*, juriști). În România a fost adoptată Legea nr. 571/2004 privind avertizorii de integritate.³⁴³ În viziunea legiuitorului român, avertizorul poate fi doar acel angajat al autorităților și instituțiilor publice din cadrul administrației publice centrale, administrației publice locale, aparatului Parlamentului, aparatului de lucru al Administrației Prezidențiale, aparatului de lucru al Guvernului, autorităților administrative autonome, instituțiilor publice de cultură, educație, sănătate și asistență socială, companiilor naționale, regiilor autonome de interes național și local, precum și societăților naționale cu capital de stat; legea se aplică și persoanelor numite în consilii științifice și consultative, comisii de specialitate și alte organe colegiale organizate în structura sau pe lângă autoritățile sau instituțiile publice.³⁴⁴ Legea reglementează unele măsuri pentru protecția acestor persoane care sesizează fapte ca: infracțiuni de corupție sau asimilate celor de corupție, fapte în legătură directă cu cele de corupție, infracțiuni de fals și infracțiuni de serviciu sau în legătură cu cele de serviciu, infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene, încălcarea prevederilor privind incompatibilitățile și conflictele de interese și altele (art. 5). Sesizarea se poate adresa, alternativ sau cumulativ, șefului ierarhic al persoanei care a încălcat prevederile legale, conducătorului respectivei entități, comisiei de disciplină, organelor judiciare, dar și mass-media și organizațiilor neguvernamentale etc. (art. 6). Avertizorii beneficiază de prezumția de bună credință, prezența presei sau a sindicatului ori asociației profesionale, precum și de ascunderea identității în anumite cazuri (art.7).

Așadar, dintre profesioniștii care fac obiectul prezentului studiu, legea avertizorului de integritate pare să îi excludă de la protecție, cu totul inexplicabil, pe cei care își desfășoară activitatea în cadrul instanțelor și parchetelor, aspect ce ar trebui imediat corectat. Aceasta pentru că, așa cum arătam mai sus, în aceste instituții nu se iau doar decizii judiciare pentru soluționarea cauzelor, ci și decizii de administrare juridică în legătură cu aceste cauze și decizii pur administrative

infracțiune pentru care legea prevede pedeapsa închisorii al cărei minim special este de cel puțin 10 ani sau mai mare.

³⁴³ *Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii*, publicată în M. Of. nr. 1214 din 17 decembrie 2004.

³⁴⁴ A se vedea TI-Ro, „Ghid pentru protecția avertizorilor de integritate”, 2005, www.transparency.org.ro/files/File/Ghid_avertizori.pdf; campania „Tăcerea ta ne costă” din cadrul proiectului „Stop corupția”, Asociația ProDemocrația-Club Timișoara, <http://integritate.resurse-pentru-democrație.org>; precum și informațiile de pe www.avertizori.ro.

în legătură cu activitatea managerială ordinară a instituției, fiecare sector fiind astfel vulnerabil la corupție.

Este de menționat că datele de identitate ale avertizorului sunt protejate din oficiu atunci când acesta semnalează cu bună-credință infracțiuni de corupție, asimilate celor de corupție, în legătură directă cu cele de corupție, infracțiuni de fals și infracțiuni de serviciu sau în legătură cu cele de serviciu, infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene (art.8 din lege). Pentru restul infracțiunilor, protecția din oficiu se face numai dacă cel reclamat este șef ierarhic, direct sau indirect, sau are atribuții de control, evaluare, inspecție a avertizorului (art. 7 alin. 2).

Dacă protecția martorilor este realizată în cadrul sau în legătură cu un proces penal, trebuind a fi încuviințată de organul judiciar și dusă la îndeplinire de Oficiul Național pentru Protecția Martorilor din cadrul M.A.I.³⁴⁵, protecția avertizorilor de integritate presupune măsuri administrative adecvate. Încrederea avertizorilor publici în aplicarea acestei legi este fundamentală pentru lupta împotriva corupției în sectorul de activitate unde activează, iar pentru implementarea sistemului lor de protecție sunt necesare mecanisme adecvate, care să fie prevăzute în regulamentele interne ale instituțiilor³⁴⁶. Niciuna dintre instituțiile în care își desfășoară activitatea personalul din sistemul juridic nu are asemenea prevederi, care se pot referi de la modul de raportare al neregulilor cu privire la șeful ierarhic către o persoană din afara ierarhiei, până la punerea la dispoziție de cutii de reclamații, adrese de e-mail sau chiar site-uri³⁴⁷ ori bloguri³⁴⁸ unde reclamația să se facă sub anonim.

În afară de protecția instituțională sau a anonimului, martorul sau avertizorul poate fi încurajat în denunțarea infracțiunii și prin

³⁴⁵ Conform legii nr. 682/2002, *măsurile de protecție* pentru martorul protejat sunt: a) protecția datelor de identitate a martorului protejat; b) protecția declarației acestuia; c) ascultarea martorului protejat de către organele judiciare, sub o altă identitate decât cea reală sau prin modalități speciale de distorsionare a imaginii și vocii; d) protecția martorului aflat în stare de reținere, arestare preventivă sau în executarea unei pedepse privative de libertate, în colaborare cu organele care administrează locurile de deținere; e) măsuri sporite de siguranță la domiciliu, precum și de protejare a deplasării martorului la și de la organele judiciare; f) schimbarea domiciliului; g) schimbarea identității; h) schimbarea înfățișării. *Măsurile de asistență* pentru martorul protejat sunt: a) reinserția în alt mediu social; b) recalificarea profesională; c) schimbarea sau asigurarea locului de muncă; d) asigurarea unui venit până la găsirea unui loc de muncă.

³⁴⁶ În termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a legii, autoritățile publice, instituțiile publice și celelalte unități bugetare prevăzute la art. 2 ar fi trebuit să își pună de acord regulamentele de ordine interioară cu prevederile acesteia (art. 11 din Legea nr. 571/2004).

³⁴⁷ Un exemplu este site-ul <http://wikileaks.org> pus la dispoziția celor care vor să denunțe cu păstrarea anonimului asupra identității corupția din guvernele statelor lumii și marile companii.

³⁴⁸ Pentru sesizarea sub anonim a abuzurilor din instituțiile UE, există un portal pe internet, creat de GOPAC-Europa (*Global Organisation of Parliamentarians against Corruption*), la www.meddelarfrihet.nu.

cointeresare materială. De exemplu, la sfârșitul procesului i se poate acorda un procent din suma confiscată de stat.³⁴⁹

b.3. Atât personalul din afara instituțiilor, cât și cel din cadrul acestora, indiferent că este implicat sau nu în actul de corupere, trebuie să știe în orice moment care este procedura în momentul în care se confruntă cu o asemenea infracțiune. În acest sens, trebuie pus la dispoziția lor un *Ghid de bune practici*, în care să fie descrise faptele de corupție și să se arate cum trebuie să se comporte agentul public când i se oferă mită (să refuze și să explice cetățeanului consecințele legale ale ofertei, să anunțe conducătorii dacă îi sunt lăsate bunuri sau valori de un cetățean care pleacă, să denunțe la organele judiciare dacă i se oferă mită sau se fac presiuni asupra sa pentru a-și încălca atribuțiile conferite de lege). Un asemenea ghid ar mai trebui să prevadă obligația de a sesiza organul de urmărire penală în legătură cu infracțiunile de care iau cunoștință în exercitarea atribuțiilor de serviciu ori a celorlalte infracțiuni și de lua măsuri pentru a nu dispărea mijloacele de probă, modalitățile de protecție a angajatului onest care denunță o faptă de corupție, consecințele penale și administrative ale comiterii de către agentul public a unui act de corupție. De asemenea, ghidul ar trebui să cuprindă prezentarea competenței instituțiilor care trebuie sesizate și datele de contact ale acestora, și chiar să conțină un model de plângere sau denunț.³⁵⁰

c. Sisteme speciale de depistare

În condițiile în care comiterea infracțiunilor de corupție are un anumit specific, prin faptul că sunt ferite de ochii lumii și implică un număr redus de persoane, este firească apelarea la anumite metode specifice de descoperire și investigație.

În acest scop, sunt necesare *unități interne anticorupție*, concepute cu atribuții de colectare și investigare primară a datelor și informațiilor cu privire la comiterea infracțiunilor de corupție. În prezent, există o astfel de unitate specializată în cadrul Ministerului Administrației și Internelor: *Direcția Generală Anticorupție* (DGA)³⁵¹, o structură

³⁴⁹ O parte din suma pe care o acordă instanța ca penalități se poate da avertizorului de integritate sau denunțătorului. De exemplu, dacă o instanță condamnă un inculpat la plata a 50.000 lei daune pentru fraudarea statului, 10% ar putea fi dați celui care a divulgat informația care a făcut posibilă condamnarea și fără de care nu era altfel posibil ca instanța să îl condamne.

³⁵⁰ Singurul ghid în sensul prezentat de noi, disponibil public, este *Ghidul Anticorupție 2008* întocmit la nivelul DGA, la adresa www.mai-dga.ro/downloads/ghid_antikoruptie2008.pdf.

³⁵¹ DGA a fost înființată prin Legea nr. 161/2005. În prezent, funcționează în temeiul art. 10 alin. 4 din OUG nr. 30/2007 privind organizarea și funcționarea MAI, publicată în M.Of. nr. 309 din 9.05.2007: "Direcția generală anticorupție este structura specializată a ministerului pentru prevenirea și combaterea corupției în rândul personalului propriu". În structura organizatorică a MAI aprobată prin HG nr. 3/2009, DGA este menționată în subordinea directă a ministrului.

specializată pentru prevenirea și combaterea corupției în rândul personalului ministerului. DGA și-a propus efectuarea de investigații cu caracter ofensiv, de anticipare și identificare a vulnerabilităților și factorilor de risc, urmărind îndepărtarea acestora, în vederea oferirii de către personalul M.A.I. a unui serviciu public de calitate, neviat de fapte de corupție. Are 15 servicii teritoriale, dispuse în localitățile unde există și curți de apel, și birouri teritoriale în municipiile reședință de județ.

Până în 2006, a existat o astfel de unitate și în ceea ce privește magistratura: este vorba de *Serviciul Independent de Protecție și Anticorupție (SIPA)*, o structură militarizată în cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor, înființată în 1997 și aflat în subordinea unui secretar de stat din Ministerul Justiției.³⁵² Deși atribuțiile principale vizau informațiile din mediul penitenciar, în contextul adoptării primei strategii anticorupție s-a abilitat legal acest serviciu să culeagă informații accidentale cu privire la actele de corupție comise de magistrați, grefieri, polițiști, avocați, notari.³⁵³ În realitate, SIPA a colectat informații inclusiv despre viața privată a personalului din instituțiile juridice. În 2004, SIPA este înlocuit cu Direcția Generală de Protecție și Anticorupție (DGPA)³⁵⁴, care ar fi trebuit să aibă atribuții numai în legătură cu informațiile din mediul penitenciar. Însă un audit din 2005 a constatat că „fosta conducere, depășind competențele DGPA stabilite prin lege, a dispus ca unii ofițeri din cadrul acestei instituții să obțină informații referitoare la actele de corupție săvârșite de magistrați sau

³⁵² HG. nr. 65/1997 privind funcționarea și organizarea Ministerului Justiției, publicată în M.Of. nr. 43 din 14.03.1997, rectificat prin M.Of. nr. 53 din 31.03.1997. Prin Ordinul Ministrului Justiției nr. 321 din 19.03.1997 s-a aprobat Regulamentul privind organizarea, funcționarea și atribuțiile SIPA, acesta fiind ulterior completat cu Ordinul Ministrului Justiției nr. 1551 din 1997. Nici unul din aceste ordine nu a fost publicat.

³⁵³ Prin HG nr. 1065/2001 privind *Programul național de prevenire a corupției și Planul național de acțiune împotriva corupției din 2001* s-au stabilit public, pentru prima dată, categoriile de informații pe care putea să le obțină SIPA. Astfel, „Serviciul independent de protecție și anticorupție acționează în direcția cunoașterii și prevenirii fenomenului corupției. În acest sens sunt avute în vedere următoarele categorii de informații: 1. acte de corupție ce au în vedere neîndeplinirea sau îndeplinirea defectuoasă a îndatoririlor de serviciu ce pot duce la producerea unor evenimente în sistemul penitenciar: cetățeni români sau străini preocupați în crearea de relații în rândul cadrelor din sistemul penitenciar (pretabile la acțiuni de corupere); legături ale personalului administrației penitenciare cu persoane din lumea interlopă ori cu alți infractori; folosirea unor deținuți în scopuri personale; pretinderea sau primirea unor foloase necuvenite în scopul ușurării regimului de detenție; 2. orice alte informații obținute accidental, care se referă la acte de corupere a unor persoane din domeniile: administrația de stat, justiție, parchet, medici aparținând Institutului de Medicină Legală etc. Ulterior, HG nr. 637/2004 privind funcționarea și atribuțiile DGPA din subordinea Ministerului Justiției circumscrie categoria de informații doar la sistemul penitenciar și la alte unități subordonate Ministerului Justiției; dar, din nou, se prevede la art. 6 alin 2: „Informațiile obținute în mod accidental, care privesc aspecte ce fac obiectul de activitate al altor instituții și structuri specializate ale statului, vor fi comunicate de îndată acestora și, după caz, beneficiarilor prevăzuți de lege”.

³⁵⁴ În baza HG nr. 637/2004 privind funcționarea și atribuțiile DGPA din subordinea Ministerului Justiției, noua structură a obținut personalitate juridică, competențe și atribuții clare, ca urmare a reorganizării SIPA, desființat cu această ocazie.

alte oficialități ale statului”³⁵⁵. Prin HG nr. 127 din 26 ianuarie 2006 DGPA a fost desființată.

În același an, ministrul justiției a înființat *Direcția pentru Prevenirea Criminalității în Mediul Penitenciar*, o structură în subordinea Administrației Naționale a Penitenciarelor, cu argumentul că o structură informativă de acest fel este necesară pentru a preveni acțiuni ilegale pregătite în închisori.³⁵⁶ S-a precizat public că foștii lucrători SIPA nu vor fi angajați aici.³⁵⁷ Ea are ca structură un serviciu de prevenire a criminalității organizate și terorismului și un alt serviciu de prevenirea criminalității și *corupției*. Are birouri în fiecare unitate penitenciară din cadrul ANP, cu 105 funcționari încadrați. Printre altele, Serviciul de prevenire a criminalității și corupției coordonează, îndrumă și controlează activitatea birourilor pentru prevenirea criminalității în mediul penitenciar din cadrul unităților penitenciare, în vederea prevenirii faptelor, situațiilor și împrejurărilor specifice criminalității și *corupției*, identificate în rândul persoanelor private de libertate sau al personalului Administrației Naționale a Penitenciarelor și unităților subordonate.

Serviciul de prevenire a criminalității și corupției are următoarele atribuții specifice: a) identificarea și prevenirea faptelor, situațiilor și împrejurărilor de nerespectare de către personalul Administrației Naționale a Penitenciarelor și al unităților subordonate a drepturilor persoanelor private de libertate ori de supunere a acestora la tortură, tratamente inumane sau degradante, a prevederilor legale ce pot favoriza ori genera evenimente grave, a actelor de corupție sau a altor fapte ce constituie încălcări ale legii; b) identificarea și monitorizarea activităților persoanelor private de libertate despre care există indicii, suspiciuni că intenționează coruperea funcționarilor Administrației Naționale a Penitenciarelor, în scopul favorizării regimului de detenție; c) identificarea și prevenirea acțiunilor specifice criminalității și corupției, a faptelor sau evenimentelor cu consecințe periculoase pentru siguranța detenției, precum și a oricăror situații sau împrejurări din care pot rezulta asemenea pericole. În cazul producerii unor evenimente negative, acționează pentru limitarea efectelor acestora; d) identificarea persoanelor aflate în detenție care intenționează organizarea unor acțiuni violente îndreptate împotriva personalului administrației penitenciare, a judecătorilor, procurorilor, polițiștilor sau a altor persoane ale căror funcții implică exercițiul autorității publice ori care se află, în diverse împrejurări, în mediul penitenciar; e) în vederea realizării atribuțiilor ce îi revin, cooperează cu reprezentanți ai Ministerului Internelor și Reformei Administrative, Ministerului Public, Ministerului Justiției etc., în mod direct și nemijlocit, în

³⁵⁵ Răspunsul dat de Ministerul Justiției cu nr. 113595/II/14.12.2005 asociației Societatea pentru Justiție la cererea de informații publice privind activitatea DGPA, postat pe site-ul www.sojust.ro.

³⁵⁶ A se vedea art. 31-38 din Ordinul Ministrului justiției nr. 2003/2008 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Administrației Naționale a Penitenciarelor, publicat în M.Of. nr. 603 din 13.08.2008 și Ordinul Ministrului justiției nr. 1540 din 20.06.2006 privind organizarea și atribuțiile Direcției pentru prevenirea criminalității în mediul penitenciar, publicat în M.Of. nr. 594 din 10.07.2006.

³⁵⁷ Interviu Doru Dobocan, directorul DPCMP, în „*Serviciu Secret sau Direcție Penitenciară*”, în cotidianul *România Liberă* din 11.10.2006.

condițiile legii și cu respectarea obligațiilor ce decurg din instrumentele juridice internaționale la care România este parte, cu instituțiile având atribuții similare din alte state, precum și cu organizații interne și internaționale specializate în domeniul prevenirii criminalității și corupției.

Potrivit informațiilor publice, în anii 2007 și 2008 s-au obținut date de interes operativ care s-au concretizat în note, din care unele priveau: existența unor vulnerabilități, în anumite locuri sau sectoare de activitate din unități, de natură a favoriza posibilitatea comiterii de acte infracționale sau încălcării unor prevederi regulamentare în vigoare, intenții/acțiuni de corupere a funcționarilor de penitenciare, luare/dare de mită, primire de foloase necuvenite, trafic de influență și orice acte de corupție în înțelesul Legii nr. 78/2000.³⁵⁸ Așadar, atât în temeiul legii cât și în practică, Direcția adună informații cu privire la actele de corupție în care sunt implicați angajați din sectorul juridic sau din afara acestuia, urmând a le valorifica prin sesizarea organelor judiciare. Față de fosta SIPA, încă nu sunt suficiente indicii cu privire la supravegherea vieții private și a magistraților, avocaților, polițiștilor etc.

Din 2008, această structură se numește *Direcția pentru prevenirea criminalității și terorismului*, subordonată direct Directorului general ANP.³⁵⁹ Are în componența sa două servicii: Serviciul analiză, studii și programe preventive, respectiv Serviciul pentru prevenirea criminalității și terorismului. Dar atribuțiile acestei direcții au rămas neschimbate, fiind cele reglementate prin Ordinul MJ nr. 1540/C/20.06.2006 și prin Ordinul MJ nr. 2003/C/22.07.2008 pentru aprobarea Regulamentului de Organizare și Funcționare a Administrației Naționale a Penitenciarelor.

În concluzie, credem în utilitatea unei astfel de unități interne anticorupție. Dar pentru că DGA și DPCT nu au competențe, se pune problema cine poate aduna informații cu privire la actele incorecte comise de personalul instanțelor și parchetelor. Recent, ministrul justiției s-a pronunțat în sensul reînființării SIPA.³⁶⁰ Noi credem că un astfel de serviciu ar trebui să strângă informații strict legate de modul de îndeplinire al atribuțiilor profesionale și care să vizeze întreg personalul din sistemul juridic. Serviciul nu poate funcționa decât dacă e înființat prin lege și trebuie supus unui control civil, care nu poate fi decât unul parlamentar (art. 65 alin. 2 lit. h din Constituție), tocmai pentru a împiedica abuzurile de tipul celor practicate de fosta SIPA/DGPA. De aceea, în loc de a înființa un nou serviciu, ni se pare mai indicată organizarea unei asemenea structuri la nivelul *Serviciului Român de*

³⁵⁸ Extrase din Bilanțul de activitate al ANP pe anul 2007 și pe anul 2008, disponibile la www.anp-just.ro.

³⁵⁹ Ordinul ministrului justiției nr. 3.028/C din 27.11.2008 privind aprobarea structurii organizatorice a Administrației Naționale a Penitenciarelor, publicat în M.Of nr. 824 din 08.12.2008.

³⁶⁰ Ministrul Justiției se gândește să refacă serviciul de informații din Penitenciare, fostul SIPA, 09.02.2009, la www.realitatea.net.

*Informații*³⁶¹, existând deja infrastructura, logistica și resursele necesare. O asemenea alegere, ar trebui să pună în discuție o eventuală reanalizare a interdicției magistraților și personalului auxiliar de specialitate de a fi agent, colaborator sau informator al serviciilor de informații, existente în prezent.

d. Cooperare inter-instituțională

În situația în care actele de corupție din sistemul juridic ajung la cunoștința altor autorități, inclusiv a serviciilor secrete, trebuie ca informațiile astfel obținute să fie furnizate oficial și imediat organului competent. De aceea, trebuie stabilite limitele relației cu șefii ierarhici (în special cu privire la procurori) și create unele relații directe procuror-poliție judiciară și procuror-servicii de informații.

Prin OUG nr. 43/2002 privind DNA, s-a prevăzut obligația legală a serviciilor și structurilor de informații *de a pune la dispoziția DNA*, de îndată, date și informațiile obținute în legătură cu săvârșirea infracțiunilor privitoare la corupție.³⁶² În acest context, conform competențelor legale, un rol important revine Serviciului Român de Informații, în calitate sa de principal serviciu de informații al României specializat în domeniul informațiilor privitoare la siguranța națională, eficiența activităților de colaborare cu structurile specializate în combaterea corupției fiind legată de rezultatele obținute în documentarea unor cazuri importante de corupție. De asemenea, există obligativitatea legală de sesizare a organelor judiciare și responsabilități specifice ale unităților din MAI.

Totuși, ar trebui stabilite proceduri clare de colaborare între DNA și toate celelalte structuri cu atribuții în lupta anticorupție. De exemplu, în materia *interceptărilor și înregistrărilor audio-video*, deși art. 91² C.proc.pen. prevede că ele sunt atributul procurorului sau, prin delegare din partea lui, ale organului de cercetare penală, în practică ele se

³⁶¹ Serviciul Român de Informații (SRI) este instituția Statului Român cu atribuții în domeniul culegerii și valorificării informațiilor relevante pentru securitatea națională a României.

³⁶² Art. 14 (1) Persoanele cu atribuții de control sunt obligate să sesizeze Direcția Națională Anticorupție cu privire la orice date sau informații din care rezultă că s-a săvârșit una dintre infracțiunile atribuite prin prezenta ordonanță de urgență în competența Direcției Naționale Anticorupție. (2) Persoanele cu atribuții de control sunt obligate ca în cursul efectuării actului de control, în situațiile prevăzute la alin. (1), să procedeze la asigurarea și conservarea urmelor infracțiunii, a corpurilor delictive și a oricărui mijloc de probă ce pot servi organelor de urmărire penală. (3) Serviciile și organele specializate în culegerea și prelucrarea informațiilor au obligația de a pune la dispoziție Direcției Naționale Anticorupție, de îndată, datele și informațiile deținute în legătură cu săvârșirea infracțiunilor privitoare la corupție. (4) Serviciile și organele specializate în culegerea și prelucrarea informațiilor, la cererea procurorului șef al Direcției Naționale Anticorupție sau a procurorului anume desemnat de acesta, îi vor pune la dispoziție datele și informațiile prevăzute la alin. (3), neprelucrate. (5) Nerespectarea obligațiilor prevăzute la alin. (1) – (4) atrage răspunderea juridică, potrivit legii.

efectuează de SRI pe motiv că organele judiciare nu dispun de tehnica necesară.³⁶³

Dincolo de impedimentul de natură tehnică care poate fi oricând depășit, se ridică două chestiuni în legătură cu modul de efectuare a acestor interceptări. În primul rând, nu ar trebui permisă implicarea în procedurile penale a unui organism din afara celor reglementate în mod expres prin lege. După părerea noastră, este evident că atribuția de interceptare, înregistrare și redare a convorbirilor trebuie să aparțină exclusiv poliției judiciare. În al doilea rând, în România, autenticitatea înregistrărilor efectuate se poate stabili doar de experții audio-video din cadrul Institutelor de Criminalistică ale SRI, MAI sau Ministerului Justiției. Dar, pe de o parte, nu există posibilitatea de a participa efectiv la expertiză a unui expert-parte³⁶⁴, iar pe de altă parte experții oficiali, din cadrul unor instituții aparținând statului, nu prezintă garanțiile de independență impuse de standardele internaționale în materie³⁶⁵.

Cu toate acestea, sunt diverse instituții din sistemul juridic care au adevărate *baze de informații* despre încălcări ale legii de către personalul din justiție care nu sunt valorificate. Ne referim aici la plângerile adresate de populație către CSM și alte autorități, cererile de strămutare a dosarelor adresate ICCJ (care, după soluționare, sunt depozitate într-o arhivă specială), reclamațiile adresate șefilor de instituții și cererile de recuzare a unor magistrați. Toate acestea conțin date cu privire la preținse abuzuri și greșeli ale magistraților, dar uneori sunt semnalate și posibile acte de corupție, însă nu există înrădăcinată

³⁶³ „Atât DNA, DIICOT, cât și alte unități ale Ministerului Public nu dețin aparatură tehnică de interceptare a comunicațiilor. La acest moment, nicio structură a Ministerului Public nu deține aparatură pentru interceptarea convorbirilor” (procurorul general al României, Codruța Kovesi, Mediafax, 27.07.2007). „Atât DNA, cât și Poliția utilizează pentru interceptarea convorbirilor telefonice logistica SRI. Ce poate face DNA este de regulă interceptarea mediului ambiant” (procurorul-șef al DNA, Daniel Morar, Mediafax, 4.02.2009).

³⁶⁴ Experții autorizați, numiți de organele judiciare, la cererea părților, participă personal la efectuarea expertizelor prin observații cu privire la obiectul expertizei, modificarea sau completarea acestuia, verificarea și completarea materialului necesar pentru efectuarea expertizei, precum și prin obiecții la raportul de expertiză, adresate organului judiciar (art. 7 din OG nr.75/2000 privind autorizarea experților criminaliști). Prin urmare, ei nu efectuează personal expertiza, ci aceasta este monopolul expertului oficial. Or, în cazul *Mirilashvili vs. Rusia*, CEDO a constatat în 2008 faptul că expertului părții i s-a permis doar să exprime opinii cu privire la concluziile experților desemnați de organele judiciare să efectueze expertiza, ceea ce încalcă principiul egalității armelor și procesului echitabil.

³⁶⁵ Datorită existenței actualului sistem care consacră monopolul statului în domeniul expertizelor criminalistice, România a fost deja sancționată de CEDO, prin hotărârea dată în cauza *Dumitru Popescu v. România* din 2007: CEDO a constatat lipsa de independență a autorităților care ar fi putut să ateste realitatea și fiabilitatea unor probe, Curtea apreciind că este necesară existența unei autorități private independente de cea care a produs probele. Alte decizii ale CEDO prin care se consacră necesitatea independenței expertului sunt: cele pronunțate în cauzele *Bonich vs. Austria* (1986), *Kostovski vs. Olanda* (1989), *P.S. vs. Germania* (2001), *Taal vs. Estonia* (2005), *Bonev vs. Bulgaria* (2006), *Krasniki vs. Cehia* (2006), *Pello vs. Estonia* (2007), *Prepelitš vs. Moldova* (2008), *Mirilashvili vs. Rusia* (2008), *A.L. vs. Finlanda* (2009).

practica sesizării parchetului de către organul competent în soluționarea acestora.

În fine, colaborarea cu Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor, cu Garda Financiară, Agenția Națională de Integritate și Curtea de Conturi ni se par, de asemenea, esențiale.

5.3. Urmărirea abaterilor

În această secțiune ne vom referi în special la efectuarea anchetelor penale cu privire la cauzele de corupție.

a. O condiție a imparțialității și profesionalismului anchetelor penale este ca organul de urmărire în materia infracțiunilor de corupție să fie independent din punct de vedere instituțional, financiar și politic.

Cel mai important pas din istoria recentă a luptei împotriva corupției l-a constituit înființarea *Direcției Naționale Anticorupție*, ca structură judiciară specializată de combatere a corupției prin mijloace penale și a *Agenției Naționale de Integritate* pentru prevenirea și combaterea corupției prin mijloace administrative. Trebuie apoi urmărită întărirea capacității DNA (competentă în ceea ce privește marea corupție) și a celorlalte parchete (pentru rezolvarea celorlalte cauze de corupție). Cu mențiunea că multe din propuneri se aplică în mod corespunzător pentru ANI, credem că pentru întărirea acestei capacități sunt necesare:

- recrutarea procurorilor anticorupție: din cauza crizei de resurse umane din sistem, recrutarea procurorilor pentru DNA s-a făcut și din rândul procurorilor fără suficientă experiență, singurul interes al acestora fiind unul de natură financiară; pentru parchetele ordinare, trebuie desemnați anumiți procurori care să soluționeze cauzele de corupție;

- pregătirea de specialitate: în afara de specializarea pe corupție, se impune și specializare pe criminalitate economico-financiară și chiar pe crimă organizată (căci, în caz de conexare a cauzelor, competența revine DNA), dar evident nu trebuie ocolită continua pregătire în domeniul procedurii penale; procurorii specializați pe anticorupție din cadrul parchetelor ordinare trebuie să intre în rețeaua de pregătire a procurorilor din cadrul DNA. Dincolo de însușirea exemplară a dispozițiilor legale, trebuie alcătuite Ghiduri de bune practici ale procurorilor DNA³⁶⁶ și ale inspectorilor ANI pentru a le ghida activitatea în cazuri concrete, care ar trebuie să conțină descrierea unor proceduri, metode și tehnici de desfășurare a anchetelor în diferite stadii ale acestora și de înlăturare a unor impedimente apărute pe parcurs;

³⁶⁶ În *Raportul intermediar al Comisiei Europene privind progresele României*, din februarie 2009, se menționează: „Procurorul General a adoptat un set de măsuri pentru a crește eficiența parchetelor locale în cazurile de corupție. Aceste măsuri au inclus o analiză a cazurilor relevante de punere sub acuzare, instrumentate între 2007 și 2008, un manual de cele mai bune practici aplicabile anchetelor privind cazurile de corupție și de strategii locale de combatere a corupției, elaborat de către toate cele 41 de parchete regionale”.

- evaluarea temeinică a procurorilor: aceasta trebuie să presupună inclusiv teste de integritate, rezistența la presiuni și efort prelungit;
- independența reală a procurorilor: trebuie lămurite raporturile cu șeful ierarhic (de exemplu, de stabilit criterii clare după care un anumit dosar se repartizează unui procuror, care sunt situațiile când un procuror poate fi înlocuit în timpul unei anchete sau în ce condiții procurorul ierarhic superior poate prelua dosare de la un parchet inferior) și cu ministrul justiției (în Constituția României încă se prevede că Ministerul Public își desfășoară activitatea sub autoritatea ministrului, pe care noi nu o vedem decât de natură administrativă);
- asigurarea de resurse suficiente: DNA trebuie să aibă resurse necesare achiziționării propriului echipament de interceptare și sume de bani pentru folosirea în flagrante; de asemenea, resursele umane sunt esențiale, de la încadrarea numărului suficient de procurori și ofițeri de poliție judiciară, până la personalul tehnic;
- îmbunătățirea sistemului informatic al DNA care să permită pe de o parte accesul la alte baze de date (cum ar fi Registrul Comerțului, ANI), până la dezvoltarea propriei baze de date statistice (de exemplu, în prezent, nicio instituție a statului nu poate oferi o statistică a faptelor de corupție comise de personalul din sistemul juridic și sancționate);
- prezentarea de către DNA în fața Parlamentului a unui raport anual privind rezultatele combaterii corupției la nivel înalt, cu scopul de a sensibiliza opinia publică și autoritățile țării cu privire la stadiul corupției, a necesității luptei împotriva corupției și a înlăturării greutăților întâmpinate.

b. Nu poate scăpa analizei noastre *poliția judiciară* ca organ de cercetare penală. Este esențial pentru temeinicia anchetelor să se asigure independența acestei structuri de sistemul Ministerului de Interne și trecerea ei în componența exclusivă a parchetelor.

În momentul de față, doar DNA are propriul corp de poliție judiciară, alcătuit din lucrători de poliție detașați de la MAI³⁶⁷, pe când celelalte

³⁶⁷ Art. 10 din OUG nr. 43/2002: „(1) În scopul efectuării cu celeritate și în mod temeinic a activităților de descoperire și de urmărire a infracțiunilor de corupție, în cadrul Direcției Naționale Anticorupție funcționează ofițeri de poliție, constituind poliția judiciară a Direcției Naționale Anticorupție. (2) Ofițerii și agenții de poliție judiciară, prevăzuți la alin. (1) își desfășoară activitatea numai în cadrul Direcției Naționale Anticorupție, sub autoritatea exclusivă a procurorului șef al acestei direcții. (3) Ofițerii și agenții de poliție judiciară pot efectua numai acele acte de cercetare penală dispuse de procurorii Direcției Naționale Anticorupție. Ofițerii și agenții de poliție judiciară își desfășoară activitatea sub directă conducere, supraveghere și control al procurorului. (4) Dispozițiile procurorilor din Direcția Națională Anticorupție sunt obligatorii pentru ofițerii de poliție judiciară prevăzuți la alin. (1). Actele întocmite de ofițerii de poliție judiciară din dispoziția scrisă a procurorului sunt efectuate în numele acestuia. (5) Detașarea ofițerilor și a agenților de poliție judiciară în cadrul Direcției Naționale Anticorupție se face la propunerea nominală a procurorului șef al Direcției Naționale Anticorupție, prin ordin al ministrului administrației și internelor, iar numirea acestora în funcții se face prin ordin al procurorului șef al acestei direcții.”

unități de parchet lucrează cu poliția judiciară aflată în structura MAI³⁶⁸. În desfășurarea celorlalte activități profesionale decât cele conduse și controlate, potrivit legii, de către procuror, polițiștii din cadrul poliției judiciare se subordonează ofițerilor ierarhici numiți potrivit normelor de competență aprobate prin ordin al ministrului administrației și internelor.

Sub acest aspect, reamintim că justiția italiană a fost capabilă de a realiza operațiunea *Mâini curate* (*Mani pulite*) în anii '90 tocmai datorită independenței Parchetului, ai cărui membri, în Italia au statutul judecătorului de scaun, precum și datorită activității ofițerilor de poliție judiciară detașați în cadrul autorității judiciare și subordonați doar Ministerului Public. Operațiunea *Mâini curate* a vizat mai mult de 5000 de persoane, președinți de consilii, numeroși miniștri, 250 de parlamentari, 100 de membri ai poliției economice, judecători și reprezentanți ai partidelor politice.

c. Potrivit oricăror studii în domeniul anticorupției, succesul unei campanii de luptă împotriva corupției ar fi consacrat prin prinderea unor „pești mari”, adică a unor persoane cu un anumit statut ierarhic. Limitându-ne la mediul juridic de la noi, arătăm că până în prezent au fost trimiși în judecată procurori chiar de la Parchetul de pe lângă ICCJ și au fost condamnați definitiv judecători de la instanțele superioare, inclusiv cu funcții de conducere, iar de la ICCJ a fost condamnat un magistrat asistent. Din nefericire, cazurile soluționate definitiv nu au fost suficient de popularizate și, în orice caz, nu în rândul personalului instanțelor și parchetelor. Așadar, trebuie atenționat puternic personalul din sistem, dar și populația, că sistemul însuși e decis să sancționeze cazurile de abuz de orice fel. Pe lângă încunoștințarea publică cu privire la succesul în lupta anticorupție, astfel de semnale vor arăta că personalul onest dorește înlăturarea din sistem a colegilor neintegri, ceea ce va mări încrederea în justiție și va încuraja raportarea infracțiunilor și corupției de către publicul care vede deja, astfel, rezultate concrete.

³⁶⁸ A se vedea *Legea nr. 364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare*, publicată în M.Of. nr. 869 din 23.09.2004. Poliția judiciară este organizată și funcționează în cadrul structurilor specializate ale Ministerului Administrației și Internelor. Organele de cercetare ale poliției judiciare sunt organizate și funcționează în structura Inspectoratului General al Poliției Române, Inspectoratului General al Poliției de Frontieră Române și a unităților teritoriale ale acestora. Organele de cercetare ale poliției judiciare își desfășoară activitatea sub conducerea, supravegherea și controlul procurorului, fiind obligate să ducă la îndeplinire dispozițiile acestuia. Șefii ierarhici pot da polițiștilor care fac parte din poliția judiciară dispoziții și îndrumări în efectuarea activităților de constatare a infracțiunilor și de strângere a datelor în vederea identificării autorilor infracțiunilor și începerii urmăririi penale. Organele ierarhic superioare ale polițiștilor care fac parte din poliția judiciară nu pot să dea îndrumări sau dispoziții privind cercetarea penală, procurorul fiind singurul competent în acest sens. Lucrătorii de poliție judiciară din structurile teritoriale își îndeplinesc atribuțiile, în mod nemijlocit, sub autoritatea și controlul prim-procurorilor parchetelor de pe lângă judecătorii și tribunale, corespunzător arondării acestora.

Raportul Global asupra Corupției din 2007 al Transparency International este consacrat corupției din justiție. Raportul a fost dedicat Anei Cecilia Magallanes Cortez, magistrat de anchetă care a coordonat arestarea unor personalități din justiția peruana, incluzându-l pe propriul său șef, fost procuror federal, mai mulți judecători ai Curții Supreme precum și procurori sau judecători de la diferite niveluri de jurisdicție. Ana Cecilia Magallanes Cortez a devenit modelul unei întregi generații de judecători și procurori în America Latină.

d. Pentru desfășurarea anchetelor penale sau ne-penale, este obligatorie eliminarea oricăror *filtre procedurale*. Până în 2004, pentru punerea în mișcare a acțiunii penale, arestarea sau trimiterea în judecată a unui magistrat era nevoie de avizul Ministrului Justiției. Existența acestui filtru administrativ, discreționar făcea ca anumite anchete penale să nu poată fi desfășurate. De asemenea, ministrul dădea acest aviz pentru cercetarea executorilor judecătorești și a notarilor publici.

Un asemenea filtru procedural mai deține astăzi CSM încă în două situații: secția CSM este cea care încuviințează percheziția, reținerea sau arestarea preventivă a magistraților (art. 42 din Legea nr. 317/2004 privind CSM), respectiv Plenul CSM este cel care dispune efectuarea cercetării prealabile în vederea exercitării acțiunii disciplinare față de chiar unul dintre membrii CSM, în condițiile în care pentru restul magistraților aceste cercetări prealabile se dispun chiar de comisia de disciplină alcătuită din inspectori (art. 54 și 46 din Legea nr. 317/2004). Nici legea, nici Regulamentul CSM nu detaliază însă motivele pentru care trebuie luate aceste dispoziții, ceea ce în primul caz poate îngreuna urmărirea penală împotriva magistratului și obținerea mijloacelor de probă, iar în al doilea caz împiedica sancționarea disciplinară a membrului CSM.

e. De asemenea, trebuie înlăturate și *barierele procedurale*. Astfel, în legătură cu modul de desfășurare a proceselor penale, menționăm necesitatea pentru judecători de a avea *autorizație ORNIIS*³⁶⁹ eliberată pentru acces la informații naționale clasificate, atunci când dosarele conțin astfel de informații. Or, cum unele cazuri de corupție pot implica și alte infracțiuni, inclusiv din cele care vizează siguranța națională, pentru care se cere această autorizație, în ipoteza în care judecătorul nu a solicitat aceasta sau dacă SRI nu a fost de acord cu autorizarea,

³⁶⁹ Oficiul Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat, www.orniss.ro. Autorizația de acces la informații clasificate este un document eliberat cu avizul instituțiilor abilitate, de conducătorul persoanei juridice deținătoare de astfel de informații, prin care se confirmă că, în exercitarea atribuțiilor profesionale, posesorul acestuia poate avea acces la informații secrete de stat de un anumit nivel de secretizare, potrivit principiului necesității de a cunoaște (HG nr. 585/2002, art. 3).

se împiedică cercetarea cauzelor de corupție de către un anumit judecător specializat.³⁷⁰

Opinia noastră este că necesitatea acestei autorizări afectează grav pe de o parte independența judecătorului, întrucât se decide de o autoritate administrativă dacă el are sau nu capacitatea de a soluționa un anumit tip de cauze putându-se ajunge la situația când unui judecător să fie „aleși” și alții înlăturați de la judecata acestora, iar pe de altă parte este afectat însuși caracterul echitabil al procesului, întrucât nici părțile și, de regulă, nici avocații acestora nu dețin o asemenea autorizație, ceea ce le împiedică să consulte probele de la dosar.

f. Urmărirea penală și, în general, desfășurarea procesului penal poate fi afectată și de existența unor *termene de prescripție* a răspunderii penale prea scurte. De aceea, legiuitorul trebuie să adapteze aceste termene la condițiile concrete de anchetă și să opteze fie pentru fixarea unor maxime ale pedepsei mai ridicate (căci termenele de prescripție se calculează în funcție de maximul pedepsei legale), fie pentru instituirea unor termene speciale în cazul infracțiunilor de corupție. În acest sens, art. 29 din Convenția ONU împotriva corupției prevede necesitatea reglementării unui termen lung de prescripție pentru infracțiunile de corupție și un termen mai lung sau suspendarea prescripției atunci când autorul prezumat al infracțiunii s-a sustras justiției.

g. Așa cum am menționat, infracțiunile de corupție sunt greu perceptibile, de regulă se comit fără martori, iar mijloacele obișnuite de strângere a informațiilor și de valorificare a probelor nu sunt suficiente. De aceea, sunt necesare *tehnici moderne de investigație* pentru a facilita strângerea de probe: ne referim la interceptări ale convorbirilor chiar în faze incipiente ale anchetei, accesul la sisteme informatice, punerea sub supraveghere a conturilor bancare, folosirea investigatorilor sub acoperire, a informatorilor și colaboratorilor poliției judiciare, efectuarea livrărilor supravegheate etc. Pentru acestea din urmă, subliniem necesitatea controlului temeinic al modului de folosire a fondurilor publice pentru asigurarea infiltrării agentului acoperit sau a cantităților de droguri introduse la vamă, pentru a împiedica alianțele necinstite dintre procurori și agenții sub acoperire. Tot în acest context amintim că, pentru a evita scurgerile de informații mai ales când suspectii fac parte din același sistem cu anchetatorii, e indicat ca

³⁷⁰ Și în alte state se regăsesc astfel de bariere procedurale. Astfel, Franța a creat un pol financiar la Paris în timpul anilor 1990 alături de instituții inter-regionale specializate, prin legea din 9 martie 2004. Legea nu a dat totuși poliției și parchetului o autonomie suficientă pentru a reacționa eficient în cazurile de corupție. Soluția de clasare, în septembrie 2008 a dosarului *Fregate pentru Taiwan*, este emblematică pentru această slăbiciune a legii. Cu toate că în dosarul menționat au fost încasați 350 milioane de euro de către cei puși sub acuzare, autoritățile politice, invocând întotdeauna secretul de stat, au interzis judecătorilor accesul la probe (a se vedea Eric Alt, *Justiția penală în combaterea infracțiunilor economice și financiare*, în revista CSM *Justiția în actualitate*, nr. 3/2008, p. 43).

decizia de reținere sau de percheziție să fie luată într-un cerc cât mai restrâns de persoane, iar dacă se impune să se folosească agenți din alte unități teritoriale pentru aducerea lor la îndeplinire.

Mai arătăm că, potrivit practicii CEDO, utilizarea metodelor speciale de investigație – mai ales tehnicile sub acoperire – nu poate încălca dreptul la un proces echitabil. Or, când agentul sub acoperire face parte din forțele de poliție și instigă un magistrat în a lua mită, activitatea de determinare a acestuia cu scopul de a comite o infracțiune și de a obține probe necesare investigării infracțiunii încalcă art. 6 para. 1 din Convenția Europeană privind Drepturile Omului atunci când nu există niciun indiciu care să permită concluzia că infracțiunea ar fi fost săvârșită fără intervenția polițiștilor.³⁷¹

h. Sub aspect probatoriu, credem că se poate gândi o *inversare a sarcinii probei*. Infracțiunile de corupție sunt, în general, sancționate cu pedepse severe, situație în care este admisibilă obligarea suspectului de a-și proba nevinovăția cu privire la proveniența licită a bunurilor și valorilor pe care le deține.³⁷²

În Franța, codul penal a fost modificat în martie 2007 în conformitate cu Decizia-cadru privind confiscarea produselor, instrumentelor și bunurilor conexe unor infracțiuni (2005/212/JAI): "Art. 2 – Fiecare Stat Membru va adopta măsurile necesare pentru a face posibilă confiscarea, în tot sau în parte, a instrumentelor și bunurilor conexe unei infracțiuni pedepsite cu închisoare mai mare de un an, sau a bunurilor a căror valoare corespunde valorii acestora"). Modificările au extins posibilitatea de a confisca produsele oricărei infracțiuni pedepsite cu închisoare mai mare de 2 ani astfel încât, pentru infracțiunile grave (infracțiuni la regimul drogurilor, traficul de persoane, crima organizată, spălarea banilor), bunurile să poată fi confiscate indiferent dacă au fost dobândite în mod licit sau în urma săvârșirii unei infracțiuni. De asemenea, noua lege stipulează că bunurile pot fi confiscate dacă originea acestora nu poate fi dovedită, dacă infracțiunea a generat profit pentru infractor și dacă pedeapsa pentru infracțiunea respectivă este închisoarea mai mare de 5 ani. De vreme ce infracțiunile de corupție comise de către demnitarii publici sunt pedepsite în Franța cu o pedeapsă cu închisoarea mai mare de 10 ani, sarcina probei este inversată astfel încât ea nu revine acuzării ci apărării, care trebuie să justifice proveniența licită a profitului în cazurile în care un beneficiu direct sau indirect a fost obținut. Întrucât acest mecanism presupune o excepție de la prezumția de nevinovăție, trebuie să ofere garanțiile că pedeapsa cu închisoarea pentru infracțiunea comisă este mai mare de 5 ani și că învinutului i se permite să prezinte probele care să respingă acuzațiile de dobândire ilicită a bunurilor. Același principiu al inversării sarcinii probei se aplică și în cauzele în care individul are un stil de viață care nu poate fi justificat prin veniturile

³⁷¹ CEDO, *Ramanauskas vs. Lituania*, hotărârea din 05.02.2008.

³⁷² Inversarea probei operează, spre exemplu, sub incidența art. 5 pct. 7 din *Convenția Națiunilor Unite din 20 decembrie 1988 privind combaterea traficului ilegal de narcotice și substanțe psihotrope*, pentru a demonstra originea bunurilor ce se doresc a fi confiscate cu privire la care există suspiciuni că provin din trafic de droguri și substanțe psihotrope.

declarate, cu atât mai mult în situația în care frecventează cercuri de infractori (traficanti de droguri etc.). Pentru aplicarea acestor proceduri, instanțele franceze sunt preocupate de respectarea anumitor norme internaționale și europene, specializarea judecătorilor în aceste tipuri de cauze este încurajată și accesul la informația relevantă (documente fiscale, imobiliare etc.) este facilitat.³⁷³

Desigur, în sistemul nostru de drept se pune problema compatibilității acestei excepții de la prezumția de nevinovăție cu dispoziția cuprinsă în art. 44 alin. 8 din Constituția României potrivit căreia „*averea dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă.*” Credem că interpretarea acestei norme în sensul arătat de noi e susținută de două reglementări din actuala legislație.

În primul rând, ne referim la art. 10 din Codul de procedură fiscală care reglementează „Obligația de cooperare: (1) Contribuabilul este obligat să coopereze cu organele fiscale în vederea determinării stării de fapt fiscale, prin prezentarea faptelor cunoscute de către acesta, în întregime, conform realității, și prin indicarea mijloacelor doveditoare care îi sunt cunoscute. (2) Contribuabilul este obligat să întreprindă măsurile în vederea procurării mijloacelor doveditoare necesare, prin utilizarea tuturor posibilităților juridice și efective ce îi stau la dispoziție”. Este evident că astfel este reglementată sarcina contribuabilului de a proba starea fiscală.

În al doilea rând, ne referim la recenta reglementare din Legea ANI nr. 144/2007. Astfel, potrivit art. 4 alin. 3, dacă în urma comparării datelor din declarații, respectiv a analizării documentelor suplimentare primite, inspectorul de integritate constată că există o diferență vădită (adică o diferență de cel puțin 10.000 euro) între averea dobândită pe parcursul exercitării funcției și veniturile realizate în aceeași perioadă, verifică dacă diferența vădită este justificată, iar în cazul în care inspectorul de integritate constată că diferența nu este justificată, sesizează instanța competentă pentru stabilirea părții de avere dobândită sau a bunului determinat dobândit cu caracter nejustificat, a cărui confiscare o solicită.³⁷⁴ Instanța pornește la judecarea cauzei de la probele administrate în fața inspectorilor, putând încuviința probe noi dacă părțile solicită aceasta. Dacă se constată că dobândirea unor bunuri anume determinate sau a unei cote-părți dintr-un bun nu este justificată, curtea de apel va hotărî fie confiscarea bunurilor sau a cotei-părți nejustificate, fie plata unei sume de bani, egală cu valoarea bunului, stabilită de instanță pe bază de expertiză. În cazul obligării la plata contravalorii bunului, instanța va stabili și termenul de plată. În

³⁷³ Extras din rezumatul discuțiilor din cadrul seminarului „*Corupția la nivel înalt și sancțiunile aplicate de instanță*”, București, 2007, la www.csm1909.ro/csm/lin-kuri/28_01_2008_13794_ro.pdf.

³⁷⁴ Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, publicată în M.Of. nr. 359 din 25.05.2007, cu modificările și completările aduse prin OUG nr. 49/2007 aprobată prin Legea nr. 94/2008 și prin OUG nr. 138/2007 aprobată prin Legea nr. 105/2008.

cazul în care se constată că proveniența bunurilor este justificată, instanța hotărăște închiderea dosarului.³⁷⁵

Or, cum depunerea declarației de avere este obligatorie prin lege, iar documentele suplimentare trebuie depusă de partea vizată la solicitarea inspectorului, și cum în fața instanței nu trebuie administrate obligatoriu alte probe, hotărârea putându-se pronunța doar în temeiul constatărilor inspectorilor de integritate ce au la bază susținerilor persoanei în cauză, rezultă că aceasta este cea care trebuie să dovedească că a obținut averea în mod licit.

5.4. Sancționarea corupției

Sancționarea faptelor de corupție și a abuzurilor face obiectul reglementărilor răspunderii de natură administrativă, disciplinară, civilă și penală.

Indiferent de procedura care este urmată în funcție de abaterea comisă, *celeritatea* acesteia este o cerință comună. Pentru abaterile disciplinare și infracțiunile de corupție, *celeritatea* presupune însă o exigență aparte. Aceasta pentru că durata mare a procedurilor are două efecte negative care trebuie combătute: pe de o parte, sancțiunea aplicată la un interval mare de timp de la comiterea faptei de corupție nu își mai îndeplinește scopul represiv, iar pe de altă parte slăbește încrederea cetățeanului, descurajându-l să denunțe fapte de corupție pentru că „oricum, nu se întâmplă nimic”. De aceea, se pot prevedea inclusiv durate maxime de desfășurare a anumitor acte procedurale.

De asemenea, pentru a asigura o sancționare cât mai adecvată și obiectivă, având în vedere că organul căruia îi revine această atribuție este din același sistem cu autorul abaterii, se impune acordarea unei *competențe* materiale și chiar teritoriale care să îndepărteze organul sancționator de autor. De altfel, și sub legislația actuală judecătorii și procurorii sunt sancționați disciplinar doar de către CSM, organ central cu sediul în capitala țării; la fel, competența de primă instanță pentru judecarea infracțiunilor revine curții de apel (pentru magistrații de la nivelul judecătoriilor și tribunalelor, notarilor, avocaților, executorilor judecătorești) sau curții supreme (pentru magistrații de la nivelul curților de apel și instanței supreme, membrii CSM, judecătorii Curții Constituționale) – art. 28¹ și art. 29 C.pen; pentru agenții de penitenciare, competența aparține tribunalelor, pentru ofițeri curților de apel, iar pentru infracțiunile comise de inspectorii generali de penitenciare, competența aparține ICCJ în primă instanță – art. 60 Legea

³⁷⁵ Art. 17 și 18 din Legea nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici, cu modificările aduse prin Legea 161/2003, prin OUG nr. 24/2004 aprobată de Legea nr. 601/2004 și prin OUG nr. 14/2005.

nr. 293/2004³⁷⁶. Tot astfel, pentru soluționarea cererii de confiscare a unei părți din avere sau a unui bun determinat, competența revine curții de apel în a cărei circumscripție locuiește persoana verificată, în timp ce pentru judecătorii de la ICCJ, judecătorii curților de apel și procurorii parchetelor de pe lângă aceste instanțe, membrii CSM, judecătorii Curții Constituționale, competența de judecată aparține ICCJ – art. 46 din Legea nr. 144/2007.

Legat de acestea, am identificat unele vulnerabilități, când competența de a soluționa un dosar penal implicând personal din sistemul juridic revine chiar colegilor de serviciu. Astfel, pentru infracțiunile comise de agenții de poliție din cadrul poliției judiciare, competența urmăririi penale revine parchetelor de pe lângă tribunale, iar pentru ofițerii de poliție, competența aparține parchetelor de pe lângă curțile de apel (art. 27 din Legea nr. 218/2002³⁷⁷); însă la aceste parchete activează chiar procurorii sub a căror supraveghere acești polițiști desfășoară în mod curent cercetările penale. Tot astfel, infracțiunile comise de grefierii de la parchete sunt investigate chiar de procurorii încadrați la acele parchete; judecarea unor infracțiuni comise de grefierii de la o instanță judecătorească, sunt judecate chiar de judecătorii de la acea instanță. Prin urmare, pentru ca relațiile de colegialitate să nu influențeze obiectivitatea soluției și pentru păstrarea aparenței de imparțialitate, se impune ca în astfel de situații legea să acorde competența de soluționare parchetelor/instanțelor superioare sau chiar din alt județ.

a. Sancțiuni disciplinare

Anumite fapte comise de persoanele care își desfășoară activitatea în mediul juridic pot fi simple abateri de la modul de îndeplinire a unor obligații legale, profesionale, sau doar încălcări ale regulilor etice. Unele abateri disciplinare pot avea legătură cu corupția (cum ar fi nedenunțarea unei fapte ilicite comisă de un coleg ori primirea unor cadouri), altele să fie un indicator al unor suspiciuni de corupție (nedeputarea declarației de avere, nerespectarea regulilor cu privire la incompatibilități, întârzieri în soluționarea unor dosare).

Aceste sancțiuni se aplică dacă la momentul finalizării acțiunii disciplinare persoana mai deține calitatea pe care o avea în momentul comiterii faptei. Or, în ultimii ani se remarcă următorul fenomen: pentru a evita sancționarea, persoana vizată părăsește profesia chiar în timpul exercitării acțiunii disciplinare, prin demisie sau pensionare.

De exemplu, potrivit comunicatul de presă din 25.02.2009, CSM a respins, ca rămasă fără obiect, acțiunea disciplinară împotriva judecătorului BV ca urmare a pensionării sale la data de 10.02.2009. Acțiunea disciplinară a fost

³⁷⁶ Legea nr. 293 din 28 iunie 2004 privind Statutul funcționarilor publici cu statut special din Administrația Națională a Penitenciarelor, publicată în M.Of. nr. 581 din 30.04.2004.

³⁷⁷ Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, publicată în M.Of. nr. 305 din 9.05.2002, modificată prin Legea nr. 281/2003.

exercitată pentru refuzul nejustificat de a îndeplini o îndatorire de serviciu, respectiv atitudine nedemnă față de colegi în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu. Pensionându-se mai înainte de finalizarea acțiunii disciplinare, judecătorul în cauză se poate ulterior bucura de toate drepturile unui judecător integru (indemnizații de pensionare, pensie serviciu, posibilitatea reîncadrării etc.).

De aceea, credem că pentru realizarea scopului acestei instituții, se impune modificarea legii astfel încât să fie posibilă continuarea acțiunii disciplinare și după data eliberării din funcția de judecător sau procuror, iar sancțiunile care s-ar putea aplica de CSM ar putea fi: reducerea cuantumului pensiei pe o anumită perioadă de timp, interdicția de reîncadrare în magistratură sau într-o altă profesie juridică pe durată limitată sau nelimitată în timp, suspendarea dreptului la pensie de serviciu.

De altfel, în art. 145 din Codul penal din 1865, se prevedea că dacă a fost mituit un judecător sau jurat în cauze criminale pentru a forța o hotărâre în favoarea sau în defavoarea acuzatului, pedeapsa era maximul închisorii și *pierderea dreptului de a mai fi admis în profesie pe toată viața, precum și pierderea dreptului la pensie.*

În prezent, există o reglementare în sensul celei propuse de noi în ceea ce privește conflictul de interese și incompatibilitățile. Astfel, potrivit art. 47 din Legea nr. 144/2007 privind ANI, „(1) fapta persoanei cu privire la care s-a constatat că a emis un act administrativ, a încheiat un act juridic, a luat o decizie sau a participat la luarea unei decizii cu încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese constituie abatere disciplinară și se sancționează potrivit reglementării aplicabile demnității, funcției sau activității respective, dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale unei infracțiuni. (2) *Persoana eliberată sau destituită din funcție este decăzută din dreptul de a mai exercita o funcție sau o demnitate publică dintre cele prevăzute la art. 39³⁷⁸, cu excepția celor electivă, pe o perioadă de până la 3 ani de la data eliberării sau destituirii din funcția sau demnitatea publică respectivă.* Interdicția se dispune, la solicitarea Agenției, de către instanța competentă (...), ca sancțiune complementară, în cazul confiscării unei părți din averea dobândită sau a unui bun determinat ori în cazul conflictelor de interese. (3) Fapta persoanei cu privire la care s-a constatat starea de incompatibilitate constituie temei pentru

³⁷⁸ Este vorba de categoriile de persoane care au obligația declarării averilor și a intereselor, printre care se află și ministrul justiției, secretarii, subsecretarii de stat și personalul încadrat la cabinetul demnitarului; membrii Consiliului Superior al Magistraturii; judecătorii, procurorii, magistrații-asistenți, asimilați acestora, precum și asistenții judiciari; personalul auxiliar de specialitate din cadrul instanțelor judecătorești și parchetelor; judecătorii Curții Constituționale; membrii Consiliului Național de Integritate, precum și președintele și vicepreședintele Agenției Naționale de Integritate; persoanele cu funcții de conducere și de control, precum și funcționarii publici, inclusiv cei cu statut special, care își desfășoară activitatea în cadrul tuturor autorităților publice centrale ori locale sau, după caz, în cadrul tuturor instituțiilor publice.

eliberarea din funcție sau, după caz, constituie abatere disciplinară și se sancționează potrivit reglementării aplicabile demnității, funcției sau activității respective. (4) Dacă persoana cercetată nu mai ocupă o funcție sau o demnitate publică dintre cele prevăzute la art. 39 la data rămânerii definitive a actului de constatare, aceasta este *decăzută din dreptul de a mai ocupa o funcție sau o demnitate publică dintre cele prevăzute de lege, cu excepția celor electivă, pe o perioadă de 3 ani de la data rămânerii definitive a actului de constatare*. Interdicția se dispune, la solicitarea Agenției, de către instanța competentă (...), ca sancțiune complementară, în cazul confiscării unei părți din averea dobândită sau a unui bun determinat ori în cazul conflictelor de interese” (s.ns).

b. Sancțiuni penale

Corupția este pedepsită din cele mai vechi timpuri. În legislațiile antice, corupția judecătorilor se sancționa cu confiscarea bunurilor (India), cu biciuirea (statul evreu) sau cu moartea prin crucificare (Persia). Legile romane prevedeau obligația judecătorilor și avocaților de a presta gratuit serviciile lor, iar bunurile date ca mită nășteau dreptul la o acțiune în restituire către corupător. Apoi a fost introdusă pedeapsa pecuniară a dublului valorii folosului primit, pierderea drepturilor de a ocupa funcții. Ulterior se face o diferențiere între mita primită în cauzele civile, când pedeapsa era amenda dublă sau triplă față de folos, și mita primită în cauzele penale care erau sancționate prin confiscarea bunului și exilul.³⁷⁹

În prezent, standardele în privința sancționării faptelor de corupție sunt stabilite de art. 30 din Convenția ONU împotriva corupției, care impune ca săvârșirea unei infracțiuni de corupție să fie pasibilă de sancțiuni care țin seama de gravitatea acestei infracțiuni. Același criteriu trebuie avut în vedere atunci când se examinează eventualitatea unei eliberări condiționate a persoanele recunoscute ca vinovate pentru aceste infracțiuni. Ca sancțiune complementară, Convenția prevede necesitatea reglementării unei proceduri care să permită decăderea, prin hotărâre judecătorească sau printr-un alt mijloc corespunzător, pentru o anumită durată fixată, a persoanelor recunoscute vinovate de infracțiunile prevăzute în prezenta convenție din dreptul: a) de a exercita o funcție publică; și b) de a exercita o funcție într-o întreprindere al cărei proprietar este în parte sau majoritar statul.

b.1. Sub aspectul pedepsei principale, legislația noastră satisface această cerință, căci sancțiunile pentru fapte de corupție sunt numai închisoarea, iar quantumul acestora este în general ridicat: 3-12 ani închisoare pentru luare de mită, 6 luni-5 ani pentru dare de mită, 2-10 ani pentru trafic de influență sau pentru cumpărarea influenței.

³⁷⁹ Pe larg în Vasile Dobrinou, *Corupția în dreptul penal român*, Editura Atlas Lex, București, 1995, pp. 86-89.

Atunci când în actul de corupție sunt implicați polițiști, procurori sau judecători ce soluționează cauze penale, limitele superioare ale pedepsei legale sunt mai mari cu doi ani (art. 7 din Legea nr. 78/2000). Însă noi nu vedem nicio rațiune pentru care judecătorilor în materie civilă care comit infracțiuni de corupție să nu li se aplice aceeași majorare a sancțiunii. Singura diferențiere ar trebui eventual să existe numai dacă judecătorul corupt este chiar unul specializat în soluționarea cauzelor de corupție.

În **Germania**, infracțiunile de corupție sunt încadrate la capitolul 30 din Codul Penal – Infracțiuni de serviciu. Este incriminată ca *primire de foloase necuvenite* fapta de a accepta să i se promită sau a primi un folos, pentru sine sau pentru altul, în vederea îndeplinirii unui act în virtutea funcției sale Primirea de foloase necuvenite (art. 331) este sancționată cu închisoare de până la 3 ani sau cu amendă (art. 331). Fapta cunoaște varianta agravată, în cazul în care subiectul activ al infracțiunii este un *judecător* sau judecător de arbitraj, variantă pedepsită cu închisoarea până la 5 ani sau amendă. Infracțiunea de corupție (art. 332) are ca element material al conținutului constitutiv pretinderea, acceptarea sau acceptarea promisiunii unui folos, pentru sine sau pentru altul, pentru că a îndeplinit sau îndeplinirea unui act în virtutea funcției, dar cu încălcarea atribuțiilor de serviciu. Fapta de *corupție* se sancționează cu închisoarea între 6 luni și 5 ani. În cazurile cu consecințe mai puțin grave, se aplică pedeapsa cu închisoarea de până la 3 ani sau amendă. De asemenea, în cazul în care subiectul activ al infracțiunii este un *judecător* sau un judecător de arbitraj pedeapsa este închisoarea între 1 an și 10 ani. În cazurile cu consecințe mai puțin grave, se aplică pedeapsa cu închisoarea între 6 luni și 5 ani. *Darea de foloase necuvenite* se sancționează cu închisoarea de până la 3 ani sau o amendă, iar atunci când darea de foloase necuvenite se adresează unui *judecător* pedeapsa este închisoarea de până la 5 ani sau amendă (art. 333). În ceea ce privește *darea de mită*, care se referă la fapte celui care promite, oferă sau dă un folos, pentru sine sau pentru altul, în vederea îndeplinirii unui act în virtutea funcției sale dar cu încălcarea atribuțiilor de serviciu (așadar un act ilegal), pedeapsa este cu închisoarea între 3 luni și 5 ani, iar varianta agravată (când cel a cărui decizie se încearcă să se influențeze este un *judecător* sau judecător de arbitraj) pedeapsa este închisoarea între 6 luni și 5 ani (art. 334).

În **Finlanda**, în cadrul capitolului 16, Infracțiuni împotriva autorităților publice din Codul penal, se sancționează cu amendă sau închisoare de până la doi ani infracțiunea de *mită* constând în fapta de a promite, oferi sau da unui oficial public sau în schimbul acțiunilor întreprinse de un oficial public a un cadou sau un alt beneficiu destinat acestuia sau altei persoane, gest ce influențează sau este menit să influențeze sau conduce la influențarea acțiunilor de serviciu ale oficialului public. *Actul grav de mită* este o variantă agravată a infracțiunii de mită și este incidentă atunci când prin oferirea de mită cadoul sau beneficiul au ca scop determinarea persoanei să acționeze în calitate de serviciu, contrar îndatoririlor sale, având ca rezultat un beneficiu însemnat pentru cel ce oferă mita sau pentru o altă persoană sau o pierdere sau prejudiciu important adus unei alte persoane sau atunci când valoarea cadoului sau beneficiului este importantă, iar actul de mită este agravat la o evaluare de ansamblu. Actul grav de mită se sancționează cu închisoare de la patru luni la patru ani. Infracțiunile de luare de mită sunt reglementate în cadrul Capitolului 40 – Infracțiuni săvârșite de persoane ce

ocupă funcții publice. *Luarea de mită* este sancționată cu amendă sau închisoare de până la doi ani. Iar luarea de mită în circumstanțe agravante, este sancționată cu închisoare de la patru luni la patru ani și la destituirea din funcție.

În Codul Penal din **Suedia**, în cadrul capitolului 17, Infrațiuni care aduc atingere unor activități de interes public, sunt prevăzute limitele speciale de pedeapsă și conținutul constitutiv al infracțiunii de *dare de mită*: „Persoana care dă, oferă sau promite mită sau alte foloase materiale necuvenite unui angajat sau unei alte persoane așa cum se dispune în Capitolul 20, Secțiunea 2, pentru îndeplinirea unui act privitor la îndatoririle sale de serviciu, va fi condamnată pentru *dare de mită*, iar fapta se va sancționa cu amendă sau închisoare de până la doi ani.” Conform Capitolului 20 faptele de abuz în serviciu prin care un angajat primește, acceptă o promisiune sau cere mită sau o altă recompensă necuvenită pentru a-și îndeplini sarcinile de serviciu, sunt sancționate ca *luare de mită* și se pedepsesc cu amendă sau închisoare de cel mult 2 ani. Același lucru se va aplica și dacă angajatul a comis fapta înainte de a obține postul sau după ce l-a părăsit. Dacă fapta este gravă, se impune închisoarea de cel mult 6 ani.

Codul penal din **Portugalia** consacră secțiunea I a capitolului 4 faptelor de corupție. Conform art. 372 – *Corupția pasivă în vederea unei fapte ilicite* – funcționarul care singur sau prin persoana interpusă cu consimțământul sau ratificarea sa, solicită sau acceptă, pentru sine sau pentru un tert, fără a le fi datorat, un avantaj patrimonial sau nepatrimonial, sau promisiunea sa ca și contrapartidă a faptei sau omiterii contrare îndatoririlor funcției sale, este pedepsit cu închisoarea de la 1 la 8 ani. *Corupția pasivă în vederea unei fapte licite* (art. 373) este pedepsită cu închisoarea de pana la 2 ani sau cu amenda de pana la 240 de zile. *Coruperea activă pentru comiterea unei fapte ilicite* este sancționată cu închisoarea de la 6 luni la 5 ani, iar *coruperea activă pentru comiterea unei fapte licite* este sancționată cu închisoare de la închisoarea de până la 6 luni sau cu amenda de pana la 60 de zile (Art. 374).

În Codul Penal din **Estonia**, în secțiunea referitoare la „Încălcarea obligației de a menține integritatea” este încriminată infracțiunea de acceptare de daruri în art. 293: fapta unui oficial de a accepta promisiunea unui bun sau a altui beneficiu sau care accepta un bun sau alt beneficiu ca răsplată pentru un act îndeplinit sau cu privire la care există motive să se creadă că îl va îndeplini, sau pentru neîndeplinirea unui astfel de act, profitând de atribuțiile sale oficiale, se sancționează cu amendă sau închisoare până la 3 ani. Dacă fapta este comisă încă o dată sau prin solicitare de daruri, sancțiunea este până la 5 ani închisoare. Dacă fapta de acceptare este comisă pentru a îndeplini sau a nu îndeplini actul, ea constituie luare de mită și se sancționează cu închisoare de la 1 la 5 ani, iar în forma agravată de la 2 la 10 ani. Darea de mită constă în oferirea sau promisiunea de mită și se sancționează cu închisoare de la 1 la 5 ani, iar dacă este comisă a doua oară, cu închisoare de la 2 la 10 ani.³⁸⁰

La prima vedere, se constată că pedepsele pentru corupție din aceste țări europene sunt mai mici ca la noi. Este de observat însă că în aceste țări dimensiunile corupției sunt mult scăzute față de țara noastră: în raport cu

³⁸⁰ Extras din documentul *Poziția Ministerului Justiției și Libertăților Cetățenești privind articolele din cadrul Proiectului de Cod Penal care au generat dezbatere publice*, 23.03.2009, pe www.just.ro.

percepția asupra corupției, Germania e pe locul 14, Finlanda pe 5, Estonia pe 27, Suedia pe primul loc, Portugalia pe 32, în timp ce România este pe locul 70 (potrivit TI – Indicele de Percepție a Corupției pe anul 2008, care a analizat 180 de state ale lumii). Ordinea este de la statul cel mai puțin corupt la statul cel mai corupt.

În țara noastră sunt însă probleme serioase în privința aplicării de sancțiuni în cazurile concrete. Astfel, atât societatea civilă, cât și organismele internaționale au criticat România în mod constant pentru că judecătorii aplică sancțiuni prea blânde (închisoare către minimul special sau coborâte sub acesta ori chiar aplicarea amenzii penale, acordarea suspendării condiționate a executării pedepsei sau sub supraveghere). Această atitudine nici măcar nu este ceva specific doar cazurilor ce implică persoane din sistemul juridic, ci situația se întâlneste indiferent de calitatea celor implicați în acte de corupție.

În anul 2008 au fost pronunțate un număr de 63 hotărâri definitive de condamnare, privind 97 inculpați. Dintre aceștia, față de 28 inculpați s-au aplicat pedepse privative de libertate cuprinse între *1 an și 5 ani* (într-un caz, *9 ani* închisoare), față de un număr de 42 de inculpați s-a dispus suspendarea condiționată a executării pedepsei cuprinse între *6 luni și 3 ani* (într-un caz *3 luni*, iar în două cazuri *2 luni*), iar față de 26 inculpați suspendarea executării pedepsei sub supraveghere, pedepsele fiind cuprinse între *1 an și 4 ani* închisoare. Prin hotărâri penale nedefinitive, au fost condamnați, în anul 2008, un număr de 122 inculpați (în 71 de cauze) din care 38 inculpați au fost condamnați la pedepse privative de libertate, față de 58 inculpați s-a dispus suspendarea condiționată a executării pedepsei, față de 20 inculpați s-a dispus suspendarea executării pedepsei sub supraveghere și 6 inculpați au fost condamnați la amenzi penale cuprinse între 1000 și 1500 lei.

Așadar, doar aproximativ 29%, deci mai puțin de o treime, din cei condamnați își vor executa pedepsele în detenție, ceea ce, consideram noi, nu este de natură să aibă un efect descurajator. Prin urmare, în condițiile în care 58% din persoanele condamnate au primit pedepse situate la minim sau sub minimul special prevăzut de lege, 39% pedepse orientate spre minim și doar 1% pedepse spre maximul special, concluzia este că și din punctul de vedere al cuantumului pedepselor aplicate se observă sancționarea blândă a faptelor de corupție, asimilate sau conexe acestora. Cert este că analizele de până acum relevă o diferență între pericolul social abstract al faptelor de corupție, determinat de legiuitor prin stabilirea unor limite ridicate de pedeapsă și pericolul social concret recunoscut de instanțele judecătorești prin pedepsele mici aplicate.

Procentul mare al soluțiilor schimbate în căile de atac (57%), asociat cu situațiile în care aceste modificări sunt substanțiale sau chiar discrepante, conturează imaginea unei practici judiciare neunitare, în care criteriile obiective referitoare la valoarea obiectului infracțiunilor de corupție, a prejudiciului cauzat ori a valorii relațiilor sociale lezate

prin infracțiunea comisă nu au prevalența necesară. Menținerea unei tendințe de a considera că, prin aplicarea unei sancțiuni penale, persoana este exclusă din rândul funcționarilor publici, ceea ce ar realiza scopul preventiv al pedepsei, chiar în condițiile în care pedeapsa este sub minim sau orientată spre minim și este dispusă suspendarea executării, nu credem că este de natură să realizeze scopul procesului penal în cauzele de corupție, asimilate ori conexe.³⁸¹

Opinia avocaților români exprimată în cadrul sondajului Gallup din ianuarie 2008 este aceea că există o majoră discordanță între pedepsele aplicate de judecători și gravitatea infracțiunilor: astfel, 62% sunt de părere că pedepsele sunt prea blânde în raport cu gravitatea faptelor, iar 83% sunt de acord că adesea judecătorii dau pedepse prea aspre pentru infracțiuni mărunte. De asemenea, 82% din populație cred că pedepsele date de judecători sunt prea aspre pentru infracțiunile mărunte, iar 71% cred că pentru infracțiuni grave pedepsele sunt prea blânde.

Această percepție relevă un aspect real și anume lipsa de previzibilitate cu privire la dozarea pedepselor, căci nu există criterii clare de stabilire a pedepselor.

Aceasta a atras critica întemeiată a Comisiei Europene în raportul din iunie 2007 cu privire la România: „aceste pedepse nu au un efect descurajator și nu își îndeplinesc funcția preventivă. În contextul în care durata medie a pedepsei pentru infracțiunile de corupție este de la 1 până la 2 ani de închisoare, iar executarea pedepsei este suspendată condiționat pentru marea majoritate a condamnărilor, instanțele nu reușesc să demonstreze că înțeleg rolul lor esențial în eforturile de combatere a corupției în România”³⁸². Aceeași critică este reluată în raportul din iulie 2008: „Angajamentul României față de eradicarea corupției se reflectă în etapa premergătoare procesului, dar nu se traduce prin creșterea numărului condamnărilor sau al sancțiunilor disuasive. Autorităților române le revine sarcina de a demonstra faptul că sistemul judiciar funcționează și că anchetele demarate în cazurile de corupție duc la arestări, urmărire penală și, în funcție de hotărârea instanței, la condamnări disuasive și la confiscarea bunurilor”³⁸³.

Explicația pentru sancționarea prea blândă a corupției de către judecători este lipsa unei culturi anticorupție, a înțelegerii acestui fenomen și a conștientizării efectelor sale. Unii dintre magistrați au argumentat acordarea suspendării pedepselor în cauzele de corupție la nivel înalt,

³⁸¹ Date preluate din *Raport privind activitatea desfășurată de Direcția Națională Anti-corupție în anul 2008*, la www.pna.ro/bilant.jsp.

³⁸² *Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind evoluția măsurilor de acompaniere în România după aderare*, COM (2007) 378 final, 27.06.2007, la http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/progress_reports_en.htm.

³⁸³ *Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare*, COM(2008) 494 final, 23.07.2008, disponibil la http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/romania_report_20080723_ro.pdf. În acest raport, Comisia menționează de cinci ori pe parcursul celor șase pagini necesitatea unor pedepse disuasive (descurajatoare) în materie de corupție.

prin aceea că în cazul infracțiunilor de corupție pericolul social este mai puțin semnificativ decât în cazul altor infracțiuni (tâlhărie, vătămare corporală etc.); alții au arătat că până în momentul în care un dosar de corupție ajunge în instanță (în urma unei urmăriri penale de lungă durată), o pedeapsă cu închisoarea nu este justificată, pentru că pericolul social nu ar mai fi iminent³⁸⁴. Referindu-ne la infracțiunile de corupție, sancțiunile aplicate de către instanțele de judecată sunt în general mici în comparație cu cele pentru infracțiuni comune, cum ar fi cele patrimoniale, de exemplu.³⁸⁵

Pe lângă măsurile arătate până acum, pentru a încuraja sancționare adecvată a corupției, mai ales când în săvârșirea ei sunt implicați chiar oamenii legii, dar fără a încălca totodată independența decizională a judecătorilor în alegerea și dozarea pedepsei în fiecare caz în parte, sunt posibile două soluții, care nu se exclud una pe cealaltă.

Una este de natură *administrativă* și presupune redactarea unui instrument de aplicare a pedepselor în cazuri de corupție, cu scopul de a limita puterea discreționară pe care o are judecătorul în individualizarea pedepsei într-un caz concret: acesta poate fi o culegere de jurisprudență cu sancțiuni aplicate de diverse instanțe de rang înalt în spețe asemănătoare soluționate definitiv de-a lungul anilor, sau efectiv un ghid cum există în alte state prin care să li se propună judecătorilor diferite cuantumuri ale pedepselor ce le pot aplica în funcție de anumite împrejurări ale cauzelor.³⁸⁶ La stabilirea sancțiunii, judecătorul trebuie să aibă în vedere nu doar circumstanțele concrete ale comiterii faptei și personalitatea inculpatului, ci și impactul produs de comiterea faptei și importanța locului de muncă al acuzatului în momentul comiterii faptei. Astfel, într-un fel poate fi sancționată o mită de 100 RON dată unui portar pentru accesul vizitatorilor în spital în afara orelor de program, și altfel o mită de aceeași valoare dată unui judecător pentru a (nu) îndeplini o atribuție de serviciu. Același sistem de dozare poate fi gândit și în cazul daunelor morale, pentru care azi, în România, nu există nici criterii de acordare, nici limite, aspecte care pot avea un efect descurajant asupra celor care ar dori să denunțe fapte de corupție, în ipoteza că cel denunțat l-ar acționa în judecată civilă pe denunțator pentru prejudiciu de imagine.

³⁸⁴ Rezumatul discuțiilor din cadrul seminarului "Corupția la nivel înalt și sancțiunile aplicate de instanță", București, 19 noiembrie, 2007, p. 3. Seminarul a fost susținut de ABA/CEELI, cu participarea Institutului Național al Magistraturii și au participat 14 judecători de la secțiile penale ale Tribunalului și Curții de Apel București și de la secția penală a Înaltei Curți de Casație și Justiție. Rezumatul este disponibil la www.csm1909.ro/csm/linkuri/28_01_2008__13794_ro.pdf.

³⁸⁵ Pentru furtul unui sac de cartofi de pe câmp, o femeie a fost condamnată definitiv la 1 an închisoare cu executarea pedepsei în penitenciar – Evenimentul Zilei, 12 feb. 2007, *Justiția cu două fețe*, la www.evz.ro/article.php?artid=291833.

³⁸⁶ A se vedea pentru Anglia și Țara Galilor site-ul www.sentencing-guidelines.gov.uk și pentru Statele Unite ale Americii site-ul www.ussc.gov/guidelin.htm.

Prin HG nr. 1346/2007 privind aprobarea *Planului de acțiune pentru îndeplinirea condiționalităților din cadrul mecanismului de cooperare și verificare a progresului realizat de România în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției*, publicată în M.Of. nr. 765 din 12.11.2007, autoritățile române și-au asumat obligația de a consolida cadrul legal în materie printr-o evaluare sub forma unui studiu independent a *modului de individualizare a pedepselor aplicate de instanțe* pentru categoriile de infracțiuni din sfera criminalității economico-financiare, inclusiv a infracțiunilor de corupție, pe baza acestui studiu urmând a fi luate măsurile de ordin legislativ sau instituțional care se impun. Acest studiu trebuia realizat de Ministerul Justiției până cel mai târziu în luna mai 2008. După atenționarea României de către Comisia Europeană cu privire la neîndeplinirea acestei obligații în raportul din 23 iulie 2008, obligația a fost asumată public de CSM. În acest scop a fost alcătuit un grup de lucru, format din procurori și judecători, constituit prin Ordinul ministrului justiției nr. 2723/C din 21 octombrie 2008. Până în prezent, acest grup nu și-a finalizat activitatea.

Cealaltă este de natură *legislativă* și presupune regândirea sistemului sancționator: ținând cont de faptul că, cu cât maximumul pedepsei legale pentru o infracțiune este mai ridicat, cu atât judecătorul este tentat să nu aplice sancțiuni spre acel maxim, trebuie urcat minimumul special al pedepselor pentru infracțiunile de corupție, pentru a determina astfel judecătorii să aplice pedepse într-un quantum mai ridicat ca în prezent; se poate interzice prin lege coborârea sub minimul special (prin efectul circumstanțelor atenuante), precum și a aplicarea pedepselor alternative închisorii. Se poate astfel urma exemplul Slovaciei unde pedeapsa minimă pentru corupție este de patru ani cu executare în penitenciar, fiind interzisă prin lege suspendarea acesteia – fie ca primește mită un conductor de tren, fie un magistrat sau un politician, judecătorul poate aplica o pedeapsă numai pornind de la patru ani în sus.

b.2. Sub aspectul pedepselor complementare, legislația noastră este mai permisivă decât prevăd standardele internaționale, ceea ce ar trebui corijat.

Astfel, pe lângă pedeapsa principală, judecătorul poate decide pedeapsa complementară a interzicerii unor drepturi pe o perioadă de la unu la 10 ani (art. 64 C.pen.), cu referire concretă la dreptul de a ocupa o funcție implicând *exercițiul autorității de stat*, respectiv dreptul de a ocupa o funcție sau a exercita o profesie ori de a desfășura o activitate *de natura aceleia de care s-a folosit condamnatul pentru săvârșirea infracțiunii*.

Problematic este faptul că, pentru a aplica această interdicție, sunt necesare două condiții:

- pe de o parte, instanța de judecată să fi stabilit o pedeapsă de minim 2 ani închisoare; or, așa cum arătam mai sus, quantumul sancțiunilor concrete aplicate de judecători în cazurile de corupție este de regulă unul redus, de aceea ar trebui ca în viitoarea politică penală să fie exclusă această condiție;

- pe de altă parte, este necesar ca legea să prevadă obligativitatea aplicării pedepsei complementare sau judecătorul să aprecieze necesitatea acesteia în funcție de natura și gravitatea infracțiunii, împrejurările cauzei și persoana infractorului. Or, cu privire la prima ipoteză, legea prevede această obligativitate numai în cazul infracțiunii de luare de mită, reglementare ce se impune a fi extinsă și cu privire la celelalte infracțiuni de corupție; cu privire la a doua ipoteză, față de imperativele internaționale, se impune eliminarea puterii de apreciere discreționare a judecătorilor care, după cum am văzut, în practică nu numai că nu dispune asemenea măsuri complementare, ci în 2/3 din cazuri suspendă executarea pedepselor cu închisoarea.

De asemenea, este lăsată în întregime la aprecierea judecătorului fixarea duratei concrete pentru care poate dispune pedeapsa interzicerii unor drepturi, ceea ce din nou poate fi exercitat discreționar. Motiv pentru care legea ar trebui cel puțin să prevadă criteriile după care judecătorul trebuie să se ghideze pentru a fixa această durată. Oricum, pentru infracțiunile de corupție implicând agenții publici care își desfășoară activitatea în sistemul juridic, această durată ar trebui prevăzută prin lege ca fiind cea maximă, iar interdicția ar trebui să vizeze orice funcție sau profesie în cadrul sistemului juridic.

Semnalăm că, în privința magistraților, există norme speciale în Legea nr. 161/2003. Astfel, potrivit art. 108 din lege, „(1) Încălcarea dispozițiilor art. 101-105 și 107 constituie abateri disciplinare și se sancționează, în raport cu gravitatea abaterilor, cu: a) suspendarea din funcție pe timp de maximum 6 luni; b) îndepărtarea din magistratură. (2) Sancțiunile disciplinare se aplică de către Consiliul Superior al Magistraturii (...). (3) Judecătorul sau procurorul sancționat cu îndepărtarea din magistratură *nu poate ocupa nicio funcție de specialitate juridica timp de 3 ani*”.

În *Italia*, termenul „corupție” este definit, în sens restrâns, ca facilitarea sau promiterea de către un demnitar public a obținerii unui beneficiu în schimbul unui favor (mită) și în sens larg, ca un set de acțiuni care au ca rezultat prejudicierea bugetului public sau al bugetului Uniunii Europene (inclusiv deturnarea fondurilor publice, fraudă etc.). Pentru acest tip de infracțiuni, în afara pedepselor cu închisoarea, există pedepse alternative, cum ar fi interzicerea accesului la funcțiile publice (fie temporar, dacă persoana este condamnată la o pedeapsă cu închisoarea mai mare de 3 ani; fie permanent, dacă persoana este condamnată la o pedeapsă cu închisoarea mai mare de 5 ani); interzicerea accesului la funcții de conducere în domeniul privat; interzicerea angajării în orice tip de relație lucrativă cu instituțiile administrației publice.

b.3. Sub aspectul confiscării, reglementarea internă ar trebui îmbunătățită. Astfel, legea actuală prevede că banii, valorile sau orice alte bunuri care au făcut obiectul infracțiunii de corupție se confiscă, iar dacă acestea nu se găsesc, condamnatul este obligat la plata echivalentului lor în bani. Or, în conformitate cu standardele internaționale, credem că ar fi necesară confiscarea nu doar a bunului primit sau a echivalentului acestuia, ci chiar a unei sume reprezentând de două sau de trei ori valoarea sa.

De asemenea, în dreptul nostru se prevede că făptuitorul nu se pedepsește pentru infracțiunea de corupție comisă dacă denunță autorității fapta mai înainte ca organul de urmărire să fi fost sesizat pentru acea faptă, caz în care banii, valorile sau orice alte bunuri care au făcut obiectul acelei infracțiuni se restituie persoanei care le-a dat. În practică, sunt situații în care făptuitorul denunță fapta fie când este urmărit deja pentru alte infracțiuni în legătură cu aceasta, fie când începerea urmăririi penale este iminentă. În aceste cazuri, dacă bunurile sunt ale denunțătorului, credem că ar trebui exclus de la beneficiul prevăzut de lege cu privire la restituire.

Tot în această materie este necesară preluarea reglementării cu privire la confiscarea extinsă din Decizia-cadru 2005/212/JAI a Consiliului din 24 februarie 2005 privind confiscarea produselor, a instrumentelor și a bunurilor având legătură cu infracțiunea.³⁸⁷ Potrivit acesteia, fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a-i permite acestuia să confişte, în totalitate sau în parte, instrumentele și produsele care sunt rezultatul unei infracțiuni, care se pedepsesc cu o pedeapsă privativă de libertate cu o durată mai mare de un an, sau bunurile de o valoare corespunzătoare acestor produse. Ca urmare, trebuie implementate atribuții de confiscare sporite: fiecare stat membru ia cel puțin măsurile necesare care să-i permită să confişte în totalitate sau în parte bunurile deținute de o persoană condamnată în cazul în care o instanță națională este convinsă pe deplin, pe baza unor fapte specifice, că bunurile respective sunt rezultatul unor activități infracționale desfășurate de persoana condamnată în cursul unei perioade anterioare condamnării care este considerată rezonabilă de către instanță, având în vedere împrejurările cauzei. În cazul în care o instanță națională este convinsă pe deplin, pe baza unor fapte specifice, că bunurile respective sunt rezultatul unor activități infracționale similare desfășurate de persoana condamnată în cursul unei perioade anterioare condamnării care este considerată rezonabilă de către instanță, având în vedere împrejurările cauzei; în cazul în care se stabilește că valoarea bunurilor este disproporționată în raport cu veniturile legale ale persoanei condamnate și o instanță națională este convinsă pe deplin, pe baza unor fapte specifice, că bunurile respective sunt rezultatul unor activități infracționale desfășurate de persoana condamnată.

b.4. Sub aspectul altor măsuri. Pentru a avea un efect inhibitor, legiuitorul ar putea exclude de la beneficiul liberării condiționate persoanele condamnate pentru fapte de corupție sau să lase posibilitatea acestei interziceri la aprecierea judecătorului care pronunță condamnarea, cum se permite în sistemul de drept anglo-saxon.

De asemenea, termenul de reabilitare ar putea fi mai lung în cazul infracțiunilor de corupție, comparativ cu celelalte infracțiuni.

³⁸⁷ Publicată în Jurnalul Oficial L 68/49 din 15.03.2005, pp. 58-61.

c. Sancțiuni administrative

Sub aspect administrativ, răspunderea salariatului se reflectă în evaluările negative cu privire la pregătirea sa profesională și anularea actelor atunci când aceasta este posibil.

În cazuri concrete, când suspiciunile de corupție sunt întemeiate, se impune îndepărtarea agentului public de cauza pe care o soluționează, fie prin schimbarea lui (ex. modificarea componenței completului), fie prin distribuirea dosarului unui alt agent public.

Dacă angajatul este găsit în cele din urmă vinovat, așa cum am arătat mai sus, se pot prevedea măsuri diverse, de la încetarea raporturilor de muncă indiferent de fapta comisă sau pedeapsa aplicată de instanță, până la imposibilitatea de angajare ulterioară în aceeași funcție sau în alta din același sistem de instituții, pierderea drepturilor bănești cu titlu de ajutor la pensionare ori pierderea pensiei de serviciu.

d. Sancțiuni civile

În situația producerii unor pagube prin faptele de corupție comise de către personalul din sistemul juridic, nu doar acesta trebuie să răspundă, ci și angajatorul său pentru culpa în modul de recrutare, evaluare și control a agentului său. Sub această amenințare, angajatorul va fi mai diligent cu modul de îndeplinire a propriilor obligații de conducere și control.³⁸⁸

5.5. Sancționarea conflictelor de interese

Nerespectarea dispozițiilor privind evitarea conflictului de interese constituie abatere disciplinară. Dacă cel în cauză a realizat folease materiale prin săvârșirea abaterii administrative, fapta constituie un act de corupție și trebuie sesizate organele de urmărire penală.

Dacă cel aflat în situația de conflict de interese a încheiat totuși acte juridice sau administrative, direct sau prin persoane interpuse, acestea sunt lovite de nulitate absolută.³⁸⁹

Cu privire la magistrați, sunt câteva aspecte particulare care trebuie menționate. Conform art. 60 alin. 3 din Legea nr. 144/2007, „dispozițiile prezentei legi referitoare la verificarea conflictelor de interese și de constatare a incompatibilităților nu se aplică magistraților în activitatea de soluționare a cauzelor aflate pe rolul instanțelor de judecată și al parchetelor de pe lângă acestea, cu privire la care s-a invocat conflictul de interese sau constatarea incompatibilităților”. S-a introdus

³⁸⁸ A se vedea *Recomandarea nr. R (84) 15 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei privind răspunderea publică* („răspunderea statului”), la www.coe.int/admin. Recomandarea consideră că, atât timp cât autoritățile publice deservesc comunitatea, aceasta trebuie să repare pagubele pricinuite indivizilor. Acțiunea în reparație trebuie introdusă împotriva autorității și nu a agentului său; dacă agentul a acționat ilegal, autoritatea are drept de regres contra sa.

³⁸⁹ Art. 45 din Legea nr. 144 din 21 mai 2007 *privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate*.

această prevedere în lege pentru ca nu cumva această procedură să fie interpretată sau folosită ca un mijloc de presiune sau chiar de imixtiune în activitatea independentă a magistraților, în cursul soluționării anumitor cauze.

Referindu-ne în mod special la hotărârile judecătorești pronunțate de judecători aflați în conflict de interese, părțile au posibilitatea îndreptării/refacerii lor în urma exercitării căilor de atac *ordinare*, dar numai dacă au invocat neregula în fața judecătorului în cauză, prin recuzare. Dacă părțile au acceptat să fie judecate de un astfel de judecător, nu mai au dreptul de a invoca ulterior aceasta pentru a obține o rejudicare a cauzei. Dar magistratul poate fi sancționat disciplinar de către CSM pentru comiterea abaterii prevăzute de art. 99 lit. a din Legea nr. 303/2004 care sancționează „încălcarea prevederilor legale referitoare la declarațiile de avere, declarațiile de interese, incompatibilități și interdicții privind judecătoria și procurorii”. Totuși, în situația în care judecătorul a fost condamnat definitiv pentru o infracțiune privitoare la cauza soluționată de el (în pricinile civile sau cauzele penale) sau dacă a fost sancționat disciplinar pentru exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență (în pricinile civile) există posibilitatea redeschiderii dosarului prin exercitarea căii *extraordinare* de atac a revizurii³⁹⁰.

*

Cum am arătat mai sus, nu este îndeajuns existența unei legislații în domeniul prevenirii și combaterii corupției în rândul personalului din sistemul juridic. Mai este nevoie ca această legislație să și fie implementată. Și, dacă în concret acest lucru se petrece, mai este nevoie și ca publicul să vadă acest lucru.

Prin urmare, dincolo de efortul legislativului de a consacra cadrul normativ necesar în domeniul anticorupției, dincolo de efortul organelor de conducere ale instituțiilor juridice de a adopta măsuri administrative necesare prevenirii corupției, și dincolo de efortul organelor judiciare competente pentru combaterea corupției prin proceduri urgente și sancțiuni descurajante, mai este nevoie să se *popularizeze* asemenea cazuri și măsuri. Popularizarea trebuie să aibă loc mai întâi în rândul propriului corp profesional, ca o atenționare pentru posibile consecințe ale deraierilor de la comportamentul integru, ceea ce urmărește prevenția. Popularizarea anumitor măsuri sau sancțiuni aplicate trebuie să se facă și față de opinia publică, pentru a arăta promptitudinea și severitatea cu care sunt sancționate abaterile în rândul celor chemați la rândul lor să sancționeze corupția din societate; efectul imediat va fi unul neîndoielnic, acela al creșterii încrederii în justiție și al scăderii intențiilor de mituire a funcționarilor din justiție, dar și a celor din afara sistemului juridic.

³⁹⁰ Art. 322 pct. 4 C.proc.civ, respectiv art. 394 alin 1 lit. d C.proc.pen.

Nu în ultimul rând, trebuie instituită posibilitatea redeschiderii pe calea *revizuirii* a proceselor ca urmare a condamnării sau sancționării disciplinare a oficialilor implicați în soluționarea unui dosar pentru fapte în legătură cu acesta. În prezent, Codul de procedură penală consacră drept caz de revizuire a unei hotărâri judecătorești definitive, când un membru al completului de judecată, procurorul ori persoana care a efectuat acte de cercetare penală a comis o infracțiune în legătură cu cauza a cărei revizuire se cere, respectiv dacă un martor, expert sau un interpret a săvârșit infracțiunea de mărturie mincinoasă, dacă aceste infracțiuni au dus la darea unei hotărâri nelegale sau netemeinice (art. 394). În materie ne-penală, Codul de procedură civilă prevede că revizuirea unei hotărâri rămase definitivă în instanța de apel sau prin neapelare, precum și a unei hotărâri dată de o instanță de recurs atunci când evocă fondul, se poate cere dacă un judecător, martor sau expert, care a luat parte la judecata, a fost condamnat definitiv pentru o infracțiune privitoare la pricină sau dacă un magistrat a fost sancționat disciplinar pentru exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență în acea cauza (art.322). Așadar, se observă în materie penală un vid de reglementare în comparație cu reglementarea din materie civilă: dacă agentul public este *sancționat disciplinar* pentru o faptă comisă în cursul soluționării unui anumit dosar (de exemplu, nu s-a abținut de la soluționare deși era într-o situație de conflict de interese sau a aplicat legea cu rea-credință), nu există în prezent posibilitatea redeschiderii dosarului soluționat definitiv, aspect care trebuie supus corecției legislative.

Concluzii

Corupția din justiție constituie un motiv de îngrijorare încă din epoca antică. În ultimii ani acest subiect a ajuns să fie amplu dezbătut pentru că este receptat drept principalul obstacol în impunerea și respectarea regulilor „statului de drept”, principiu pe care se fundamentează orice democrație. Integritatea este o cerință pentru magistrați ca mecanism al responsabilizării lor: dacă statul le acordă independența instituțională și un statut adecvat, apare ca fiind legitimă cerința populației cu privire la profesionalismul magistraților, la competența și integritatea lor.

Corupția judiciară este ea însăși o amenințare a independenței și imparțialității justiției, a procesului corect și constituie un atentat la apărarea drepturilor și libertăților cetățenești, la dezvoltarea economică a statelor, a investițiilor străine și la progresul democrației. Acestea sunt incompatibile cu rolul sistemului judiciar de a asigura respectarea legilor și administrarea justiției într-o manieră echitabilă, eficientă și predictibilă. Corupția din justiție nu este specifică unui anumit stat sau regiuni. Ea este o îngrijorare la nivel mondial. Dar efectele ei sunt mai accentuate în statele în curs de dezvoltare și în cele aflate în tranziție.

În România corupția nu este o practică sistematică la nivelul justiției. Totuși, cazurile punctuale de corupție judiciară ar trebui să îngrijoreze autoritățile. Deocamdată însă nu există o strategie de luptă împotriva corupției din sistemul juridic. Personalul este reticent să accepte nu doar programe, ci chiar simple dezbateri pe această temă, deseori negând existența fenomenului chiar și la nivelul general al societății. Nu există nici programe private în acest domeniu. Donorii nu sunt interesați de aria corupției judiciare.

Lupta împotriva corupției din sistemul juridic nu trebuie considerată un scop în sine, ci este chiar unul din mijloacele de reformare a sistemului. O strategie anticorupție judiciară ar trebui să includă campanii regulate și de impact, sondarea opiniei publice, organizarea de conferințe și grupuri de lucru, încurajarea apariției publicațiilor pe această temă, reglementarea unor mecanisme adecvate de monitorizare a conduitei personalului din sistem, regândirea sistemului de recrutare și de pregătire pentru a scădea vulnerabilitatea la corupție, programe de formare în domeniul eticii judiciare, creșterea transparenței în activitatea judiciară.

Toleranța la corupție trebuie să fie zero. Reacțiile contra ei trebuie să existe în primul rând din partea autorităților, cărora le revine atribuția funcțională de a genera instrumentele de prevenire și combatere, și apoi în rândul populației, care trebuie să realizeze consecințele dezastruoase ale acestui flagel. Corupția existentă în cadrul sistemului juridic este inacceptabilă indiferent de întinderea sa.

Prin modalitățile de conștientizare a importanței tratării corupției cu toată seriozitatea, modalități dezvoltate în prezentul studiu, se poate impune respectul față de lege și respectul față de cetățean. Etica trebuie sădită, consolidată și permanent actualizată.

Cursuri de organizare judiciară nu există decât în mod facultativ și numai la unele facultăți. Noțiuni despre independență și imparțialitate sunt vag atinse la unele cursuri de procedură penală și civile, ori studiate în abstract la cursurile de protecția drepturilor omului. Iar etica, deontologia și integritatea se studiază cel mult la INM și doar ca materii, nu ca principii de viață.

Considerăm că nu este suficientă o constrângere exterioară a magistratului pentru a-l determina să adopte un comportament corect. Dezideratul luptei anticorupție poate fi atins doar atunci când acesta izvorăște dintr-o nevoie imperioasă internă a magistratului care a înțeles rolul fundamental pe care el însuși îl joacă în viața cetății: acela de a impune corectitudinea și respectarea regulilor de către toți cetățenii, devenind chiar el un pilon moral al societății democratice.

Dar aici depășim granița unei simple discuții despre drept și organizare judiciară. Vorbim deja de conștientizare, de pasiune, de vocație – de standarde cu adevărat importante de performanță. Vorbim de dezvăluirea adevărului și de recunoașterea greșelilor – de autenticitate. Vorbim de realitate asumată și schimbare – deci de reforma reală. Așadar, corupția trebuie să facă obiectul reformei judiciare care, în final, trebuie să ducă la consolidarea justiției și îmbunătățirea performanțelor acesteia.

Anexa I

Raport asupra corupției globale pe anul 2007³⁹¹ Rezumat: probleme-cheie ale corupției judiciare

Traducere: Crsti Danileț

În multe părți ale lumii corupția subminează justiția, încălcând victimelor și acuzaților dreptul fundamental de a avea un proces corect și imparțial. Aceasta este concluzia esențială a *Raportului asupra corupției globale pe anul 2007* întocmit de Transparency International (TI).

Impactul negativ al unui sistem judiciar corupt constă în următoarele: erodează puterea comunității internaționale de a stopa infraționalitatea transnațională și terorismul; diminuează schimburile comerciale, creșterea economică și dezvoltarea umană; și, mai presus de toate, neagă cetățenilor dreptul de a le fi soluționate în mod imparțial litigiile cu vecinii sau cu autoritățile. În acest din urmă caz, sistemele judiciare corupte fisurează și divizează comunitățile, menținând viu un sentiment al lezării creat printr-un tratament nedrept și mijlociri. Sistemele judiciare bazate pe mită subminează încrederea în cei aflați la conducerea țării facilitând corupția în toate sectoarele de guvernământ, începând chiar de la cei aflați la cârmă. Dedându-se la asemenea fapte, aceștia trimit un mesaj foarte limpede către oameni: în această țară corupția este tolerată.

Definiția corupției judiciare

TI definește corupția ca fiind „*abuzul de puterea cu care cineva a fost investit, în scopul unui câștig privat*”. Aceasta înseamnă atât un beneficiu financiar sau material, cât și unul nematerial, cum ar fi promovarea ambițiilor politice ori profesionale. Noțiunea de corupție judiciară cuprinde și influențarea nepotrivită a imparțialității procesului judiciar, exercitată de orice actor al sistemului de instanțe.

De exemplu, un judecător poate admite sau poate exclude anumite probe cu scopul de a justifica achitarea unui inculpat vinovat aflat pe o înaltă poziție politică sau socială. Judecătorii sau personalul tribunalului pot manipula datele din instanță ca să favorizeze vreuna dintre părți. În țări în care dezbaterile orale nu sunt transcrise cuvânt cu cuvânt, judecătorii pot face consemnări inexacte ale procedurilor desfășurate sau pot distorsiona declarațiile martorilor înainte de a da verdictul care a fost cumpărat de către una din părțile aflate în cauză. Pentru un anumit preț, personalul auxiliar al instanței poate să facă „pierdut” un anumit dosar.

Și alte elemente ale sistemului judiciar pot influența corupția judiciară. Cazurile penale pot fi corupte înainte ca ele să ajungă în instanțe dacă poliția măsluiește dovezile care vin în sprijinul unei acuzații cu privire la o infracțiune sau dacă procurorii nu reușesc să aplice criteriile uniforme în evaluarea dovezilor procurate de poliție. În țări unde procuratura are monopolul dreptului de a aduce un caz în fața instanței, un procuror corupt poate bloca efectiv orice cale de reparare legală.

³⁹¹ *Global Corruption Report 2007, Executive summary: key judicial corruption problems.* Raportul este disponibil, atât în extenso cât și în rezumat, la www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2007.

Corupția judiciară include și abuzarea de puținele fonduri publice pe care cele mai multe guverne le alocă justiției, care rar reprezintă o prioritate în termeni politici. De exemplu, judecătorii își pot angaja membri ai propriei familii pe posturile personalului din instanțe și pot manipula contractele de construcție și de înzestrare cu echipament a tribunalelor. Corupția judiciară se întinde de la activitățile de dinaintea procesului, la procedurile din timpul procesului și până la executarea hotărârilor de către executorii judecătorești.

Procedurile desfășurate în căile de atac, care aparent sunt o modalitate de îndreptare a unor hotărâri greșite, dau și ele alte ocazii de manifestare a corupției judiciare. Atunci când forțele politice dominante controlează numirea judecătorilor de la instanțele superioare, conceptul de apel către o autoritate mai puțin partinitoare poate fi o simplă iluzie. Chiar și atunci când numirile sunt corecte, procesele din căile de atac nu sunt efective dacă admisibilitatea lor nu se face în mod transparent sau dacă încărcătura cu dosare determină ani buni petrecuți în așteptarea dezbaterilor. Apelurile tind să favorizeze partea cu buzunarul cel mai bine căptușit, ceea ce înseamnă că partea cu resurse limitate, dar având o plângere întemeiată, poate să nu reușească să își continue cazul dincolo de prima instanță.

Scopul corupției judiciare

Se face o distincție importantă între sistemele judiciare relativ lipsite de corupție și acelea care suferă de manipulare sistemică. Indicatorii corupției judiciare sunt în legătură cu mijloacele de măsurare a corupției largi: sistemele judiciare care suferă de corupție sistemică se întâlnesc în general în societăți în care corupția este răspândită în marea parte a sectorului public. Există și o legătură între nivelul corupției judiciare și nivelul creșterii economice: investitorii se așteaptă ca contractele să fie onorate, iar disputele rezolvate cinstit, aceste lucruri fiind vitale pentru ei și sprijinind în același timp dezvoltarea și creșterea sănătoasă a nivelului afacerilor. Un sistem judiciar independent și imparțial are consecințe importante pentru piețele comerciale, de investiții și financiare, după cum ne arată experiența multor țări, cum ar fi China sau Nigeria.

Comportamentul corupt în sectorul judiciar poate avea diferite scopuri. Unele tipuri de corupție distorsionează procesul judiciar, generând o soluție nedreaptă. Dar mai sunt și mulți alți oameni care dau mită pentru a duce ori a grăbi procesul înspre ceea ce ar putea fi un rezultat drept. La urma urmei, oricare variantă este inacceptabilă deoarece, în fiecare din aceste cazuri, victima corupției este justițiabilul. Oricum, în cele mai rele medii juridice se tolerează ambele activități, ba chiar sunt încurajate de către cei care lucrează pe lângă instanță. *Barometrul corupției globale pe anul 2006* al asociației TI a chestionat 59 661 de oameni din 62 de țări și a relevat că într-o treime din aceste țări mai mult de 10 la sută dintre respondenții care avuseseră de-a face cu sistemul judiciar au susținut că ei sau un membru al familiei lor plătise mită ca să obțină un rezultat „corect” într-un caz judiciar.

Tipurile corupției judiciare

Există două tipuri de corupție care afectează cel mai mult sistemele judiciare: amestecul politic în procesele judiciare prin ramura executivă sau prin cea legislativă a guvernării și, respectiv, mita.

A. Amestecul politic în procesele judiciare

În această lucrare s-a ajuns la concluzia descurajatoare că, în ciuda celor câteva decenii de eforturi de reformă și în ciuda instrumentelor internaționale ce apară independența judiciară, judecătorii și personalul instanțelor din toată

lumea continuă să se confrunte mai degrabă cu presiunea de a da hotărâri în favoarea unor puternice entități politice sau economice, decât să acționeze legal. Este evident că în unele țări există un derapaj de la standardele internaționale. Puterea politică și-a mărit influența asupra sistemului judiciar, așa cum se întâmplă de pildă în Rusia și în Argentina.

Un sistem judiciar influențabil le asigură celor de la putere protecție „legală” în fața acțiunilor dubioase sau ilegale cum ar fi delapidarea, nepotismul, privatizările făcute după prietenii sau deciziile politice care altfel ar putea întâmpina rezistență în legislativ sau din partea mass-mediei. În noiembrie 2006, de exemplu, un judecător argentinian numit de fostul președinte Carlos Menem a hotărât că cheltuielile de campanie în exces făcute de partidul aflat la putere nu au încălcat legea finanțării de campanii din 2002 pentru că partidele nu răspund de finanțări de care „nu aveau cunoștință”.

Amestecul politic se face prin amenințare, intimidare sau prin simpla mituire a judecătorilor, dar și prin manipularea numărului judicare, a salariilor și a condițiilor de lucru. În Algeria judecătorii despre care se crede că sunt „prea” independenți sunt penalizați și transferați în locații mai îndepărtate. În Kenya s-au făcut presiuni asupra judecătorilor să își dea demisia fără a-i informa asupra acuzațiilor care li se aduceau într-o campanie anticorupție văzută pe scară largă ca fiind avantajoasă din punct de vedere politic. Judecătorii percepuți drept problematici de cei puternici pot fi mutați de pe pozițiile importante pe care le ocupă sau li se pot lua cauzele mai sensibile pentru a fi distribuite unor judecători mai influențabili. Aceasta a fost o tactică folosită în Peru de către fostul președinte Alberto Fujimori, tactică utilizată și în Sri Lanka.

Cheia pentru a preveni acest fel de corupție sunt mecanismele constituționale și legale care îi ocrotesc pe judecători să nu fie brusc destituiți sau să nu fie transferați fără a beneficia de o anchetă imparțială. Aceste măsuri de ocrotire sunt primul pas pentru ca instanțele, judecătorii și hotărârile lor să nu depindă de influențe din afară.

Dar situația poate fi la fel de problematică și dacă judecătorii se adăpostesc în spatele unor prevederi demodate privind imunitatea, al unor reglementări draconice cu privire la sfidarea instanței ori al noțiunii de colegialitate, ca de pildă în Turcia, Pakistan sau Nepal. Trebuie menținut cu grijă un echilibru între independență și răspundere, și este nevoie de mult mai multă transparență decât sunt dispuse să introducă cele mai multe guverne sau sisteme judiciare.

Independența judiciară se bazează pe încrederea publică. Percepția de integritate a unei instituții are o deosebită importanță deoarece sporește încrederea în acea instituție. Până nu demult, șeful sistemului judiciar britanic era în același timp purtător de cuvânt al camerei superioare a Parlamentului din Regatul Unit al Marii Britanii și membru al Executivului, lucru care ridica o problemă de conflict de interese. În Statele Unite, alegerile judiciare sunt umbrite de unele îngrijorări cum că donațiile pentru campaniile de alegere a judecătorilor vor influența inevitabil luarea deciziilor judiciare.

Corupția judiciară și politica se întăresc una pe alta. Acolo unde există corupție în sistemul de justiție, e puțin probabil să se aplice sancțiuni oamenilor care se folosesc de mită și de amenințări pentru subordonarea politicianilor. Acest fenomen are ramificații adânci, iar candidații cinstiți și liberi de obligații sunt împiedicați să intre sau să reușească în politică ori în serviciul public.

B. Mita

Mita poate apărea oriunde în sistemul judiciar: oficiali ai curții pot storce bani pentru munca pe care ar trebui oricum să o facă; avocații pot pune „taxe” în plus pentru a grăbi sau a întârzia rezolvarea unor cazuri, sau pentru a

îndruma clienții către judecătorii cunoscuți cum că iau mită ca să dea hotărâri favorabile. La rândul lor, judecătorii pot accepta mita pentru a întârzia sau pentru a rezolva mai repede unele cazuri, pentru a accepta sau pentru a respinge apelurile, pentru a influența alți judecători ori pur și simplu pentru a lua o anumită hotărâre într-un caz. Studiile din această lucrare arată cu lux de amănunte cum tărăgănarile unor cazuri îi obligă pe oameni să plătească mită pentru a le grăbi, fapte ce se petrec în India sau Bangladesh.

Atunci când victimele sau părțile și-au format deja o părere proastă despre cinstea judecătorilor și despre desfășurarea proceselor, ei vor înclina și mai mult să recurgă la mituirea personalului instanței, a avocaților și a judecătorilor pentru a-și atinge scopurile.

E important de reținut că în țările aflate în curs de dezvoltare sistemele judiciare de tip formal se ocupă doar cu o parte a litigiilor, în timp ce sistemele legale tradiționale care sunt conduse de stat răspund, conform estimărilor, de 90 % din cazurile ne-juridice din multe părți ale globului. Multe cercetări asupra sistemelor cutumiare subliniază importanța lor, căci constituie singura alternativă la procesele statale greoaie, costisitoare și dominate de excocherie, dar ele conțin și elemente de corupție și alte forme de părtinire³⁹². De pildă, în Bangladesh taxele se iau de la reclamantii prin „agenți” care pretind că pot să influențeze hotărârile unui complet *shalish* alcătuit din personalități locale, chemat să rezolve disputele din comunitate și să impună sancțiuni. Mai mult decât atât, e puțin probabil ca femeile să aibă același acces la justiție într-un context obișnuit, care le micșorează drepturile omenești și pe cele economice.

Cum să abordăm corupția judiciară

Studiul nostru asupra unui număr de 32 de țări ilustrează numeroasele fapte care le ia corupția judiciară și faptul că aceasta este influențată de mulți factori, fie ei legali, sociali, culturali, economici ori politici.

În spatele acestor lucruri în aparență complexe se află lucruri obișnuite, ce arată drumul către reformă. Dintre problemele identificate în studiile referitoare la fiecare țară, cele mai des întâlnite sunt:

1. Numirile judiciare. Dacă judecătorii nu pot fi numiți pe merit, acest lucru poate duce la alegerea unor judecători influențabili, coruptibili.

2. Termenii și condițiile. Salariile mici și condițiile de muncă nesigure, inclusiv procedurile incorecte pentru promovare și transfer, cât și lipsa unei pregătiri continue a judecătorilor îi fac pe aceștia, ca și pe ceilalți angajați ai instanței, mai vulnerabili la mită.

3. Răspunderea și disciplina. Procesele necinstite sau ineficiente pentru disciplinarea și înlăturarea judecătorilor corupți pot duce adesea la înlăturarea judecătorilor independenți din motive avantajoase politic.

4. Transparența. Procedurile judiciare opace împiedică mass-media și societatea civilă să monitorizeze activitatea instanței și să dea în vileag corupția judiciară.

În mod izbitor, în ultimele două decenii aceste puncte au lipsit constant din multe programe de reformă judiciară, ce au avut tendința de a se concentra mai degrabă pe administrarea instanțelor și pe întărirea capacității acestora,

³⁹² Rețeaua OECD/DAC (Organizația pentru Dezvoltare și Cooperare Economică/Comitetul de Asistență a Dezvoltării) pentru cooperare în domeniul conflictelor, al păcii și al dezvoltării, pentru sprijinirea funcționării justiției și a securității în statele fragile, august 2006.

ignorând problemele legate de independența și răspunderea judiciară. S-au cheltuit mulți bani cu instruirea judecătorilor fără a le spune acestora ceea ce se așteaptă de la ei și fără a-i stimula să se poarte ca niște oameni integri. S-au cheltuit bani și cu informatizarea tribunalelor sau, într-un alt fel, încercându-se să se reducă volumul de lucru al tribunalelor și să se modernizeze managementul cazurilor care, dacă nu este însoțit de o răspundere crescută, riscă să sporească corupția unor tribunale deja corupte, făcând-o și mai coruptă. În Europa Centrală și de Est nu s-a ținut seama pe deplin de contextul societății, îndeosebi în țări unde rețelele informale permit oamenilor să ocolească procedurile judiciare formale, acest lucru făcând ca unele schimbări foarte sofisticate la instituții formale să nu valoare de fapt nimic.

Recomandări

Următoarele recomandări reflectă cele mai bune practici în prevenirea corupției în sistemele judiciare și redau pe scurt concluziile trase din analiza făcută de-a lungul acestui volum. Ele se referă la cele patru probleme cheie identificate mai sus: numirile judiciare, termenii și condițiile, răspunderea și disciplina, și transparența³⁹³.

Numirile judiciare

1. **Organ independent de numiri judiciare.** O procedură obiectivă și transparentă de numire a judecătorilor asigură faptul că vor fi selectați doar candidații de cea mai înaltă calitate și că aceștia nu se vor simți îndatorați unui anumit om politic ori judecător de rang superior care i-a numit. În inima acestei proceduri trebuie să fie un organ care face numirile și care acționează independent de puterea executivă și de cea legislativă, ai cărui membri au fost numiți printr-o procedură obiectivă și transparentă. Reprezentanții din ramurile executivă și legislativă nu ar trebui să alcătuiască majoritatea în organul de numiri.
2. **Numiri judiciare bazate pe merit.** Criteriile de numire ar trebui să fie clare și să li se facă destulă publicitate, astfel încât candidații, cei care îi aleg și alți oameni să înțeleagă limpede în ce constă selecția; candidaților ar trebui să li se ceară să facă dovada unei competențe și integrități deosebite.
3. **Participarea societății civile.** Grupurile societății civile, inclusiv asociațiile profesionale preocupate de activitățile judiciare, ar trebui consultate în legătură cu meritele candidaților.

Termeni și condiții

4. **Salarii judiciare.** Salariile trebuie să fie pe măsura poziției, experienței, performanței și dezvoltării profesionale a judecătorilor pe întreaga durată a mandatului lor; când aceștia ies la pensie, ar trebui să li se asigure pensii corecte.
5. **Protecție judiciară.** Legile ar trebui să garanteze salariile judecătorilor și condițiile de lucru, astfel încât acestea să nu poată fi manipulate de către executiv și de către legislativ pentru a-i pedepsi pe judecătorii independenți și/sau a-i răsplăti pe aceia care dau hotărâri în favoarea puterii.

³⁹³ Aceste recomandări se inspiră dintr-o listă mai cuprinzătoare, „Lista de control a asociației TI pentru menținerea integrității și prevenirea corupției în sistemele judiciare”, listă schițată de Kyela Leakey cu ajutorul datelor primite de la un anumit număr de judecători înalți în grad și de la alți experți din toată lumea. Aceasta sunt disponibile la TI.

6. **Transferuri judiciare.** Criteriile obiective care determină numirea judecătorilor într-o anumită instanță asigură faptul că judecătorii independenți sau necorupți nu sunt pedepsiți și trimiși în jurisdicții îndepărtate. Judecătorii nu ar trebui numiți într-o instanță dintr-o zonă unde aceștia au legături strânse sau obligații față de politicienii locali.

7. **Alocarea cazurilor și managementul judiciar.** Cazurile trebuie alocate unui judecător pe baza unor criterii clare și obiective; ele trebuie administrate de judecătorii și evaluate regulat, ca măsură de protecție pentru ca aceste cazuri să nu fie distribuite judecătorilor care țin partea puterii sau care fac afaceri.

8. **Accesul la informații și instruirea.** Judecătorii trebuie să aibă acces ușor la legislație, la jurisprudență și regulamentele instanței, să primească de la început o instruire, înainte sau îndată după numire, precum și formare continuă de-a lungul întregii cariere. Acest lucru include instruirea în domeniul analizei judiciare, motivării hotărârilor, scrierii deciziilor și managementului cazului, precum și instruire etică și anti-corupție.

9. **Siguranța mandatului.** Siguranța mandatului judecătorilor ar trebui garantată cam pentru 10 ani și să nu fie subiect de reînnoire, deoarece judecătorii tind să își potrivească după necesități judecățile și conduita înspre sfârșitul mandatului în așteptarea reînnoirii acestuia.

Răspunderea și disciplina

10. **Imunitatea.** Imunitatea limitată pentru acțiuni referitoare la îndatoririle judiciare le îngăduie judecătorilor să ia hotărâri fără să se teamă de acțiuni civile; imunitatea nu se aplică în cazuri de corupție sau de alte infracțiuni.

11. **Procedurile disciplinare.** Existența unor reguli disciplinare garantează faptul că sistemul judiciar își îndeplinește cu aceeași rigoare de la început cercetările asupra tuturor acuzațiilor. Un organ independent trebuie să cerceteze plângerile împotriva judecătorilor și să își motiveze hotărârile luate.

12. **Procedură de revocare transparentă și cinstită.** La revocarea din funcție a unui judecător se aplică standarde stricte și exacte. Mecanismele de înlăturare a judecătorilor trebuie să fie clare, transparente și cinstitute, iar hotărârile trebuie motivate. Dacă se constată vreun act de corupție, judecătorul este răspunzător în fața procurorului.

13. **Proces corect și cale de atac.** Judecătorul are dreptul la o audiere corectă, dreptul de a fi reprezentat legal și dreptul la apel în orice chestiune disciplinară.

14. **Codul de conduită.** Un cod de conduită judiciară ghidează și dă măsura conduitei judiciare; acesta ar trebui dezvoltat și implementat de către corpul judiciar. Încălțările trebuie cercetate și sancționate de către un organ judiciar.

15. **Avertizorii de integritate.** Este vital să existe o procedură de a face plângeri confidențiale și riguroase din punct de vedere formal astfel încât avocații, justițiabilii, procurorii, poliția, mass-media și societatea civilă să poată raporta încălcările care s-ar fi putut comite sau care au avut loc efectiv, cu privire la codul de conduită sau corupția judecătorilor, a administratorilor instanței sau a avocaților.

16. **Asociație puternică și independentă a judecătorilor.** O asociație independentă a judecătorilor ar trebui să își reprezinte membrii în toate relațiile lor cu statul și cu funcționarii acestuia. Ar trebui să fie un organism ales; să fie accesibil tuturor judecătorilor; să îi sprijine pe judecătorii individuali în chestiuni etice; și să constituie un punct solid de referință pentru judecătorii care se tem că ar fi putut fi compromiși.

Transparența

17. **Organizarea transparentă.** Sistemul judiciar trebuie să publice rapoarte anuale despre activitățile și cheltuielile sale și să furnizeze publicului informații de încredere despre conducerea și organizarea sa.

18. **Munca transparentă.** Publicul are nevoie de acces la informațiile legate de legi, de schimbări propuse în legislație, de regulamentele instanței, de hotărâri, de locurile vacante din sistemul judiciar, de criteriile de recrutare, de procedurile de selecție judiciară și de motivele pentru care au fost făcute numirile judiciare.

19. **Urmărirea penală transparentă.** Autoritatea care efectuează urmărirea penală trebuie să conducă procedurile judiciare în mod public (cu excepții limitate, de exemplu cele privitoare la copii), să publice motivele care au stat la baza deciziilor și să dea indicații accesibile publicului pentru cei pe care îi îndrumă și pe care îi asistă în luarea hotărârilor în timpul urmăririi penale.

20. **Declarațiile de avere.** Judecătorii ar trebui să își declare periodic averea, mai ales acolo unde și altor persoane publice li se cere acest lucru.

21. **Declarațiile referitoare la conflictele de interese.** Judecătorii trebuie să declare conflictele de interese de îndată ce acestea apar și să se abțină ei înșiși atunci când sunt (sau ar putea apărea ca fiind) părțitori sau ar avea prejudecăți cu privire la una din părțile dintr-un proces, atunci când au mai fost avocați sau martori materiali în trecut în același caz, sau dacă au vreun interes economic legat de rezultatul procesului.

22. **Drepturile la un proces corect, cărora li s-a făcut o largă publicitate.** Mecanismele instituționale judiciare formale trebuie să se asigure că părțile aflate la tribunal sunt consiliate legal cu privire la natura, întinderea și scopul drepturilor lor și a procedurilor înainte, în timpul și după terminarea procedurilor curții.

23. **Libertatea de expresie.** Ziariștilor trebuie să li se permită a face relații corecte asupra procedurilor legale și să poată raporta dacă bănuiesc pe cineva sau dacă există cu adevărat corupție sau părtinire. Ar trebui revăzute legile care incriminează defăimarea sau dau judecătorilor dreptul discreționar de a acorda compensații pentru daune în cazurile de calomnie ce împiedică mass-media să cerceteze și să facă cunoscute faptele suspectate de a fi infracțiuni.

24. **Calitatea comentariilor.** Ziariștii și editorii ar trebui să fie mai bine instruiți despre cum să redea ceea ce se întâmplă în tribunale și despre cum să prezinte chestiunile legale publicului, pe înțelesul acestuia. Cadrele universitare ar trebui încurajate să comenteze judecățile curții în publicații de specialitate juridică, dacă nu chiar în mass-media.

25. **Angajarea, cercetarea, monitorizarea și raportul societății civile.** Organizațiile societății civile pot contribui la înțelegerea problemelor legate de corupția judiciară monitorizând apariția acesteia, precum și indicatorii potențiali ai corupției, cum ar fi întârzierile și calitatea hotărârilor.

26. **Integritatea și transparența donatorilor.** Programele de reformă judiciară ar trebui să ridice problema corupției judiciare. Donatorii ar trebui să cunoască diagnosticele, să poată evalua procesele și eficiența curților și să se angajeze deschis, în parteneriate cu alte țări.

Aceste recomandări completează un număr de standarde internaționale referitoare la integritatea și independența judiciară, cât și diferitele modele de monitorizare și de raportare dezvoltate de ONG-uri și de entități guvernamentale. Ele pun în lumină un gol din cadrul legal internațional cu privire la mecanismele de

răspundere judiciară. Asociația TI atrage în mod deosebit atenția asupra Principiilor de conduită judiciară de la Bangalore, un cod pentru judecători care a fost adoptat de un număr de sisteme judiciare naționale și a fost sprijinit de către Consiliul Economic și Social al ONU în 2006. Într-o oarecare măsură, Principiile de la Bangalore reușesc să umple acest gol, dar rămân totuși opționale. Pe lângă acestea, ar mai trebui revăzute și Principiile de bază ale ONU referitoare la independența justiției în lumina îngrijorării larg răspândite, apărute în ultimul deceniu, cu privire la nevoia de răspundere judiciară mai mare.

Nu există niciun pachet magic de structuri și de practici care să reducă corupția în orice situație. Rapoartele făcute pe țări din partea a doua a acestei lucrări scot în evidență marea varietate de recomandări pentru reforma judiciară, care sunt în funcție de context, neputându-se așadar aplica la modul general. Diferite situații pot cere măsuri care nu ar fi de ajutor altundeva. Cu toate acestea, recomandările servesc drept ghid pentru eforturile de reformă în promovarea independenței și responsabilității judiciare, și încurajează aplicarea mai eficientă, și corectă a legilor. După cum o demonstrează această lucrare, reforma holistică, cu multe fețe, a sistemului judiciar este un pas esențial înspre înălțarea justiției și curmarea corupției care degradează sistemele legale și ruinează vieți în toată lumea.

Anexa II

Punct de vedere al Comisarului pentru Drepturile Omului asupra corupției din justiție³⁹⁴

**„Corupția pervertește sistemul de justiție și prejudiciază
în special interesele populației sărace”**

Traducere: Cristi Danileț

În unele țări europene este larg răspândită părerea că sistemul judiciar este corupt și că instanțele judecătorești favorizează oamenii care au bani și contacte. Chiar dacă această percepție poate fi câteodată exagerată, ea trebuie luată în serios. Niciun sistem de justiție nu este eficient dacă nu e de încredere pentru populație. Și, mai rău, sunt indicii care demonstrează că suspiciunile oamenilor în unele cazuri sunt justificate.

În timpul vizitelor mele în unele state membre ale Consiliului Europei, am auzit adesea de plângeri despre corupția care afectează componentele principale ale sistemului de justiție: instanțele de judecată, poliția și penitenciarele.

Astfel de susțineri pot fi parte a unei propagande politice și sunt în multe cazuri dificil de verificat. Totuși, mi-a devenit clar că fenomenul corupției în sistemul de justiție este o problemă serioasă în multe state europene – nu doar ca percepție, dar și ca realitate concretă.

De aceea, în rapoartele din vizitele recente am ridicat această problemă și am recomandat acțiuni ferme. Unul din exemple este raportul privind Albania (1) – unde guvernul a avut ca prioritate această problemă – dar tot a trebuit să concluzionez că „trebuie luate mai multe măsuri efective și eficiente privind corupția din justiție cu scopul de a restaura încrederea publică și a permite procese echitabile și conforme legii”.

De asemenea, raportul privind Azerbaijan (2) recunoaște că au fost luate un număr de măsuri legale și de altă natură pentru a pune capăt practicilor corupte. Oricum, anumite aspecte ale administrării justiției încă par să fie sub influența intereselor pecuniare. Am concluzionat că problemele corupției și dependenței de executiv încă afectează justiția din Azerbaijan, la fel ca în multe țări din fostul sistem sovietic aflate în tranziție.

Corupția în sistemul de justiție merge deseori mână în mână cu interferențele politice. Miniștrii și alți lideri politici nu respectă întotdeauna independența puterii judiciare și dau semnale ascunse procurorilor și judecătorilor asupra soluțiilor pe care se așteaptă să le dea. Efectul distructiv al unor asemenea

³⁹⁴ „Corruption distorts the system of justice and damages poor people in particular” din 24 iunie 2008. Acest punct de vedere a fost reluat recent de către comisar, în prezența „Corruption is a major human rights problem” ținută în fața conferinței GRECO din 5 octombrie 2009. Inițiativa instituirii acestei instituții s-a născut la cel de-al doilea Summit al Șefilor de State și Guverne din cadrul Consiliului Europei, desfășurat la Strasbourg în 10-11 octombrie 1997. În 7 mai 1999, Comitetul Miniștrilor a adoptat Rezoluția (99) 50 prin care înființează biroul Comisarului și stabilește atribuțiile sale. Pentru a acționa în domeniul promovării și protejării drepturilor omului, Comisarul emite efectuează vizite, emite rapoarte, face intervenții, comunică puncte de vedere. Actualul comisar este Thomas Hammarberg, începând cu 1 aprilie 2006. Site-ul instituției este www.commissioner.coe.int.

practici este și mai accentuat în țările unde există puternice legături între liderii politici și marii afaceriști. Aici lăcomia tinde să afecteze și justiția.

Corupția amenință drepturile omului și în special drepturilor celor săraci. Polițiștii sunt prost plătiți în multe țări și unii dintre ei încearcă să adauge ceva în plus veniturii lor cerând mită; rezultatul este că oamenii fără bani sunt tratați rău. Am întâlnit deținuți care nu beneficiau de vizite din partea familiei din cauză că rudele lor nu își permiteau să dea șpagă pentru a-i vizita în închisoare.

Din păcate, sunt și cazuri în care angajații ai instanțelor judecătorești au fost unși cu sume de bani sau prin alte favoruri mai puțin vizibile, cum ar fi promisiuni legate de carieră. Aceasta este una dintre explicațiile pentru procesele excesiv de lungi în unele cazuri și pentru proceduri foarte scurte în altele.

Judecătorii trebuie să fie bine plătiți pentru a minimiza tentațiile pentru asemenea practici corupte. Oricum, un salariu mai mare este doar unul dintre aspectele care trebuie avute în vedere și nu este întotdeauna eficace (câteodată, lăcomia tinde să crească odată cu venitul).

Este nevoie de un program de înaltă prioritate și comprehensiv care să evidențieze corupția de la toate nivelurile și în toate instituțiile publice. Mai este nevoie de o reacție clară asupra practicilor corupte din mediul privat, căci efectele acestora tind să se extindă în sfera publică.

Baza de plecare trebuie să fie o legislație concisă care să incrimineze actele de corupție. Oricum, asemenea legi nu pot trata toate problemele concrete din acest domeniu. Este extrem de dificil de a defini dimensiunea penală a unor acte de corupție, precum nepotismul sau favoritismul politic. În același context trebuie tratată și chestiunea „conflictelor de interese”. Cu alte cuvinte, sunt necesare standarde mai concentrate și mecanisme eficace de urmărire a rezultatelor.

Un zid de protecție între partidele politice și sistemul judiciar ar trebui să fie procedurile clare de recrutare, de promovare și cu privire la condițiile de exercitare a mandatului judecătorilor și procurorilor. Așa cum este menționat în raportul privind Ucraina (3) procedura de numire a judecătorilor trebuie să fie transparentă, dreaptă și bazată pe merite. Cerințele privind integritatea judecătorilor trebuie să fie parte din instruirea lor, definite clar și chiar de la începutul procesului de recrutare.

Codurile de conduită ar putea să servească drept instrumente utile pentru a întări integritatea și responsabilitatea puterii judiciare. Standardele ar trebui să reglementeze comportamentul legat de exercitarea funcției, dar și de activitățile exterioare, precum și remunerația. Trebuie stabilite mecanisme disciplinare independente pentru a rezolva plângerile împotriva angajaților instanței. Acestea ar trebui să privească primirea și investigarea plângerilor, protejarea petenților contra represaliilor și să permită sancțiuni efective.

Experiența spune că în asemenea proceduri nu trebuie să fie implicat politicul, ci ele trebuie mai degrabă să fie atributul unui corp special și independent care să aparțină chiar sistemului judiciar – cu aceeași cerință ca nicio influență nepotrivită să nu fie permisă, nici măcar din partea colegilor. Alegațiile privind corupția trebuie, desigur, investigate în cadrul unor proceduri care să fie într-un mod scrupulos echitabile.

Recomandări relevante au fost prezentate de Grupul Statelor Împotriva Corupției (GRECO), un organism inițiat de către Consiliul Europei pentru a lupta împotriva mitei, abuzului de funcție publică și practicilor corupte din mediul de afaceri. De asemenea, GRECO a dezvoltat un sistem de supraveghere a măsurilor anticorupție adoptate de statele membre; rapoartele sale au încurajat reforme importante la nivel național (4).

Cadrul legal pentru măsurile împotriva corupției sunt stabilite de importante convenții internaționale care trebuie să servească drept sursă de inspirație pentru acțiunile naționale. Consiliul Europei a adoptat *Convenția Penală asupra Corupției* și *Convenția Civilă asupra Corupției* care au intrat în vigoare în 2002, respectiv în 2003 (5). Mai există *Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției* care a intrat în vigoare în 2005.

Un aspect tratat în aceste convenții este nevoia de a proteja acei indivizi care denunță intern sau în exterior, dar cu bună-credință, fapte de corupție. Prea des avertizorii de integritate (*whistleblowers*) au fost victimele răzbunării – concedieri sau chiar mai rău – cu scopul de a-i reduce la tăcere pe cei care au motive să formuleze plângeri pentru acte de corupție. Chiar dacă sunt instituite asemenea forme de protecție, rămâne problema împiedicării unor forme subtile de represalii, de exemplu refuzul promovării sau izolarea.

Multe scandaluri de corupție au izbucnit în media, iar libertatea de expresie este într-adevăr cheia în această luptă. Acesta e singurul motiv pentru care este esențial de a promova libertatea și diversitatea mediei și protejarea independenței față de politic a serviciilor publice de media. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut că presa este mijlocul prin care politicienii și opinia publică pot verifica dacă judecătorii își îndeplinesc importanțele lor responsabilități într-o manieră care să fie conformă cu încrederea acordată lor (6).

De asemenea, este important ca legislația privind *Libertatea de Informare* să promoveze transparența guvernamentală. În principiu, publicul ar trebui să aibă acces la toate informațiile care provin de la autorități și care îl privesc. Desigur, este necesară și confidențialitatea, de exemplu pentru a proteja viața privată și datele cu caracter personal, dar aceasta trebuie să fie excepțională și justificată. Deși au fost făcute progrese asupra acestui aspect în Europa, transparența este încă departe de regula generală.

Autoritățile administrative nu trebuie să fie transparente doar în mod pasiv, ci ele au și obligația de a se asigura că publicul are acces efectiv la informație. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că publicul trebuie să obțină informații despre funcționarea sistemului judiciar, care constituie o instituție esențială pentru orice societate democratică. „Instanțele judecătorești, la fel ca orice alte instituții publice nu sunt imune la criticism și scrutin” (7).

În raportul asupra Ucrainei am accentuat importanța asupra acestei transparențe: „Cu excepția hotărârilor instanțelor supreme, deciziile judiciare sunt publicate doar într-un mic procent. Înregistrările exacte și de încredere ale dezbaterilor sunt o excepție”.

Parlamentarii pot juca un rol deosebit de important în lupta împotriva practicilor corupte. Ei înșiși ar putea oferi un bun exemplu etic și să declare în mod public veniturile lor și averea la fel ca și activitățile relevante, legăturile și interesele. În plus, ei ar putea acționa ca și câini de pază asupra riscurilor corupției din administrație și să pună întrebări la care altora li s-ar părea dificil să răspundă. Ei pot să se asigure că există și funcționează o legislație și proceduri de supraveghere adecvate.

Unele dintre *organizațiile neguvernamentale* joacă deja un rol important în lupta împotriva corupției. La nivel internațional, asociația Transparency International (TI) cu sediul central la Berlin și-a adus contribuții majore și de asemenea a încurajat Banca Mondială să trateze problema cu cea mai mare seriozitate. TI are acum filiale naționale în mai multe țări și de asemenea sunt alte grupuri constituite la nivel național care expun practicile corupte și caută reforme împotriva corupției.

Avocatul Poporului și alte structuri naționale independente pentru protecția drepturilor omului sunt active în unele țări și lucrează împotriva influențelor

nepotrivite și altor practici corupte. Exemple sunt Avocatul Public din Georgia și Armenia care au arătat cum populația săracă și nevoiașă este vătămată de asemenea tendințe.

Săracii trebuie ajutați prin servicii de ajutor public judiciar și nu prin presiuni de a plăti mită. Ei trebuie să aibă dovada că toți cetățenii sunt egali în fața legii. Eu au nevoie de un sistem de justiție care să fie drept și imparțial.

Este dreptul lor.

Thomas Hammarberg

Note:

1. Raport al Comisarului pentru Drepturile Omului în vizita sa din Albania, 27 octombrie – 2 noiembrie 2007, CommDH(2008)8.

2. Raport al Comisarului pentru Drepturile Omului în vizita sa din Azerbaijan, 3-7 septembrie 2007, CommDH(2008)2.

3. Raport al Comisarului pentru Drepturile Omului în vizita sa din Ucraina, 10-17 decembrie 2006, CommDH(2007)15.

4. În mai 1998, Comitetul Miniștrilor a aprobat înființarea „Grupului de State împotriva Corupției – GRECO” și în 1 mai 1999 GRECO a fost fondat de 17 state membre. Acum sunt 46 membri.

5. Protocolul adițional la Convenția Penală asupra Corupției, care a intrat în vigoare în 2005 a completat prevederile Convenției cu scopul de a proteja autoritățile judiciare împotriva corupției.

6. *Prager and Oberschlick*, 26 aprilie 1995, para. 34.

7. *Skalka v. Poland*, 27 mai 2003, para. 34.

Anexa III

Hotărâri penale definitive de condamnare pentru corupție în sistemul juridic³⁹⁵

În anul 2005

Prin sentința penală nr.49 din 20 ianuarie 2005, rămasă definitivă prin neapelare, Tribunalul București, Secția a II-a penală, i-a condamnat pe inculpații V.I. și V.R, la **5 ani închisoare** și, respectiv, la **2 ani închisoare**, pentru comiterea infracțiunilor de trafic de influență.

Inculpații V.I. (**avocat** în cadrul Baroului București) și V.R. (**agent principal de poliție** în cadrul Inspectoratului General de Poliție), în perioada iulie – august 2002, au pretins, în mod repetat, și au primit de la G.I. sume de bani, totalizând *31.000 USD*, lăsând să se creadă că au influență asupra magistraților, spre a dispune punerea în libertate a inculpatului G.R. Inculpata V.I., în baza aceleiași rezoluții infracționale, a falsificat mai multe înscrisuri sub semnătură privată (contract de asistență juridică și chitanțe), prin atestarea în conținutul lor a unor date nereale și prin contrafacerea semnăturii lui G.I., în vederea producerii de consecințe juridice.

Inculpata V.I, în luna martie 2002, a pretins și primit suma de *6.000 USD* de la R.P., lăsând să se creadă că are influență asupra magistratului care instrumenta dosarul penal privind pe D.M, în scopul punerii în libertate a acestuia.

*

Prin sentința penală nr.559 din 14 iulie 2004 a Tribunalului Timiș, definitivă prin decizia nr.2437 din 12 aprilie 2005 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, au fost condamnați inculpații I.R, L.F. (la câte **4 ani închisoare**) și N.Gh. (la **3 ani și 6 luni închisoare**), reținându-se că aceștia au pretins și primit de la P.V. (administratorul firmei S.C. „I.C.” și al Agenției de Turism S.C. „P” S.R.L.), *vauchere* de rezervare pentru trei sejururi, la 6 persoane, în stațiuni la Marea Adriatică și Muntenegru, pe perioada august – septembrie 2003, în valoare de aproximativ *1500 euro*, în scopul de a nu-i aplica amenzi contravenționale cuprinse între 1-5 miliarde lei.

Inculpatul L.S, împreună cu alți 9 inculpați, au fost condamnați, prin sentința penală nr.758/2003 a Tribunalului Cluj, definitivă prin decizia nr.1114 din 5 februarie 2005 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, la pedepse cuprinse **între 3 ani și 4 ani închisoare**, pentru comiterea infracțiunilor prevăzute de art.323 alin.(1) C.pen. raportat la art.17 lit.b) din Legea nr.78/2000, art.254 alin.(2) raportat la art.7 alin.(1) din Legea nr.78/2000, cu aplicarea art.41 alin.(2) C.pen., art.26 raportat la art.208 alin.(1), art.209 alin.(1) lit.a), g) și i) C.pen., cu aplicarea art.41 alin.(2) și art.13 C.pen., art.208 alin.(1) raportat la art.209 alin.(1) lit.a), g) și i) C.pen., cu aplicarea art.41 alin.(2) și art.13 C.pen.

În anul 1997, inculpații L.S., R.Gh și C.T, în calitate de **polițiști**, au pretins de la inculpatul C.D. diferite sume de bani, pentru a nu întocmi acte de constatare și urmărire penală față de autorii sustragerii de piele de la S.C. „C” S.A. Cluj-Napoca, asigurând protecția zonei și a transporturilor și beneficiind, ulterior comiterii furturilor, de diferite sume de bani.

³⁹⁵ Pentru întocmirea acestei anexe au fost avute în vedere mențiunile din Rapoartele privind activitatea desfășurată de DNA în 2005-2008 disponibile pe site-ul DNA, la www.pna.ro/bilant.jsp, respectiv hotărârile judecătorești definitive de condamnare în cauze de corupție postate pe același site la www.pna.ro/hotarari.jsp.

*

În anul 2006

Prin sentința penală nr.69/2005, pronunțată de Curtea de Apel București, Secția I penală, în dosarul nr.4001/2004 (rămasă definitivă prin decizia penală nr.1669 din 15 martie 2006 a Secției penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție), inculpata L.C.E. a fost condamnată la **2 ani și 6 luni închisoare**, inculpatul L.A. a fost condamnat la **1 an și 6 luni închisoare** cu suspendarea condiționată a executării pedepsei și inculpatul T.P.M a fost condamnat la **1 an închisoare** cu suspendarea condiționată a executării pedepsei, pentru comiterea infracțiunilor prevăzute de art.257 C.pen. raportat la art.6 din Legea nr.78/2000, art.264 C.pen, art.289 C.pen. raportat la art.17 lit.c) din Legea nr.78/2000, cu aplicarea art.41 alin.(2) C.pen. și art.25 raportat la art.290 raportat la art.17 lit.c) din Legea nr.78/2000.

S-a reținut că inculpata LCE, în calitate de **avocat** în cadrul Baroului București, la data de 27 mai 2003, a pretins suma de 20.000 USD (din care a primit suma de 11.000 USD) de la cetățeanul iranian MA (arestat preventiv și trimis în judecată pentru săvârșirea infracțiunii de trafic de droguri) și de la soția sa, afirmând că are influență asupra unor lucrători de poliție și a unor judecători (de la Înalta Curte de Casație și Justiție), în vederea întocmirii unor acte de urmărire penală (denunțuri fictive privind alți traficanți de droguri etc.) și reținerii în sarcina celui judecat a art.16 din Legea nr.143/2000, în temeiul căruia să beneficieze de o reducere a pedepsei aplicate. Aceeași inculpată, la data de 3 iunie 2003, cu intenție, a determinat-o pe MM să întocmească un denunț fals (referitor la alte persoane care traficau droguri), iar la data de 29 octombrie 2003, cu intenție, l-a determinat pe martorul EC să menționeze o dată fictivă pe denunțul întocmit în numele lui MA și a instigat-o pe MM să contrafacă semnătura lui MA din acest denunț. Urmare instigării, a fost emisă adresa nr.5110/P/2003 a Parchetului de pe lângă Tribunalul București, care a fost depusă în dosarul nr.159/2003 al Secției penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție, spre a-l ajuta pe denunțatorul MA să zădărnicească judecata. Inculpata LCE, în calitate de **avocat** în cadrul Baroului București, în luna septembrie 2003, a pretins suma de 10.000 USD (din care a primit suma de 7.500 USD) de la cetățeanul turc AS (arestat preventiv pentru comiterea infracțiunii de trafic de droguri), afirmând că are influență asupra judecătorilor de la Tribunalul București, pentru a-l pune în libertate.

Inculpatul LA, în calitate de **procuror** la Parchetul de pe lângă Tribunalul București, în mod repetat și în baza aceleiași rezoluții infracționale, cu prilejul întocmirii declarației de martor a lui MA din 10 noiembrie 2003 și a comunicării nr.5110/P/2003, a atestat împrejurări necorespunzătoare adevărului, cu referire la calitatea de denunțator a lui MA, în scopul de a ascunde infracțiunea de trafic de influență săvârșită de către inculpata LCA. Același inculpat, cu prilejul întocmirii declarației de martor și a comunicării, a făcut mențiuni necorespunzătoare adevărului, modalitate prin care l-a ajutat pe denunțatorul MA.

Inculpatul TPM, în calitate de **ofițer de poliție** la Biroul de Combatere a Crimei Organizate și Antidrog al Poliției sectorului 3 București, cu ocazia întocmirii procesului-verbal de constatare a infracțiunii flagrante din 28 octombrie 2003, a făcut mențiuni necorespunzătoare adevărului, cu privire la faptul că MA ar fi făcut un denunț împotriva cetățeanului turc YMN (care s-ar ocupa cu traficul de droguri), ajutându-l, astfel, pe inculpatul MA să zădărnicească judecata.

*

Prin sentința penală nr.7/2005 (pronunțată de Tribunalul Dolj în dosarul nr.2430/2004), rămasă definitivă în baza deciziei nr.94 din 10 ianuarie 2006 a

Secției penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție, inculpata VM a fost condamnată la **5 ani închisoare**, pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de art.257 C.pen. raportat la art.6 din Legea nr.78/2000, cu aplicarea art.41 alin.(2) C.pen.

Inculpata VM a pretins și primit, în mod repetat, suma de *468.000.000 lei* (ROL) de la TGH, lăsând să se creadă că are influență (directă și prin avocat) asupra unor judecători de la Înalta Curte de Casație și Justiție și asupra procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pentru admiterea recursului și reducerea pedepsei inculpatului TD (care fusese condamnat la 20 ani închisoare), precum și pentru promovarea recursului în anulare.

*

Prin sentința penală nr.429/2004 a Tribunalului Timiș, rămasă definitivă conform deciziei nr.630 din 1 februarie 2006 a Secției penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție, inculpații JM și GV au fost condamnați la câte **4 ani închisoare**, IS și MFD, la câte **2 ani închisoare** (cu suspendarea condiționată a executării pedepsei), iar CLC și BIM, la câte **3 ani închisoare** (cu suspendarea executării pedepsei sub supraveghere), pentru comiterea infracțiunilor prevăzute de art.254 alin.(1) C.pen., cu referire la art.6 din Legea nr.78/2000, cu aplicarea art.41 alin.(2) C.pen., art.288 alin.(2) C.pen. raportat la art.17 lit.c) din Legea nr.78/2000, cu aplicarea art.41 alin.(2) C.pen., art.289 alin.(2) C.pen. raportat la art.17 lit.c) din Legea nr.78/2000, cu aplicarea art.41 alin.(2) C.pen., art.26 raportat la art.254 alin.(1) C.pen., cu referire la art.6 din Legea nr.78/2000 și cu aplicarea art.41 alin.(2) C.pen., art.288 alin.(2) C.pen. raportat la art.17 lit.c) din Legea nr.78/2000, cu aplicarea art.41 alin.(2) C.pen. și art.26 raportat la art.289 alin.(2) C.pen. și art.17 lit.c) din Legea nr.78/2000, cu aplicarea art.41 alin.(2) C.pen.

În luna februarie 2002, în baza unei înțelegeri prealabile, inculpata JM, în calitate de **secretar al Facultății de Drept X**, și inculpatul GV, în calitate de **jurist** al fundației, au acceptat promisiunea inculpaților IS și MF de a primi de la aceștia câte *3.500 USD*, prin intermediul inculpaților CC și BI, pentru a le întocmi și elibera documente școlare false, care să ateste că aceștia ar fi absolvit cursurile facultății de drept. Documentele școlare false au fost folosite de inculpații IS și MF pentru înscrierea și susținerea examenului de licență la Facultatea de Drept din Craiova.

*

Prin sentința penală nr.37 din 15 martie 2006 (pronunțată în dosarul nr.3629/2005 al Secției a II-a penale a Curții de Apel București), rămasă definitivă conform deciziei nr.5366 din 19 septembrie 2006 a Secției penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție, inculpatul PA a fost condamnat la **4 ani închisoare** (cu suspendarea executării pedepsei sub supraveghere), pentru comiterea infracțiunii prevăzute de art.254 alin.(2) C.pen., raportat la art.5 alin.(1) și art.7 alin.(1) din Legea nr.78/2000, cu aplicarea art.41 alin.(2) C.pen.

În calitate de **comisar șef** al Secției 17 Poliție București, inculpatul PA, în cursul anului 2005, a pretins și primit de la FV sumele de *100.000 ROL* (august 2005) și *3.000.000 ROL* (octombrie 2005), pentru a soluționa favorabil un dosar penal, pe care îl avea în lucru.

*

Curtea de Apel Ploiești, prin sentința penală nr.49/2005, rămasă definitivă în baza deciziei nr.1230 din 24 februarie 2006 a Secției penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție, l-a condamnat pe inculpatul SD la **3 ani închisoare**, pentru comiterea unui număr de 10 infracțiuni de luare de mită, prevăzute de art.254

alin.(2) C.pen. raportat la art.7 din Legea nr.78/2000, cu aplicarea art.33 lit.a) C.pen.

Inculpatul SD, în calitate de **subcomisar de poliție** cu atribuții de control, în perioada iunie 2003 – ianuarie 2005, a pretins suma de *74.000.000 lei* (ROL) de la mai multe persoane (administratorii unor societăți comerciale), pentru a nu le întocmi procese-verbale de constatare a neregulilor depistate, precum și pentru a nu efectua verificări la societățile administrate.

*

Prin sentința penală nr.38/2005 a Curții de Apel Oradea, rămasă definitivă conform deciziei nr.442 din 24 ianuarie 2006 a Secției penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție, s-a dispus condamnarea inculpaților CM și DMS la câte **3 ani închisoare**, pentru săvârșirea infracțiunilor prevăzute de art.254 alin.(1) și (2) C.pen. raportat la art.6 și art.7 pct.1 din Legea nr.78/2000, cu aplicarea art.41 alin.(2) C.pen.

Inculpații CM (**subcomisar**) și DMS (**subinspector**), în calitate de funcționari publici cu atribuții de control, în perioada 2 – 11 martie 2004, au pretins, în mai multe rânduri, suma de *3.000 euro* (pe care, ulterior, în urma unor „negocieri”, a coborât-o la suma de 700 euro) și au primit sumele de 700 euro și 2.500.000 ROL (ultima sumă reprezentând contravaloarea unor consumații în localuri publice), pentru a nu-și îndeplini atribuțiile de serviciu cu prilejul unui control efectuat la S.C. „X” S.R.L. și consemnat în procesul-verbal din data de 2 martie 2004.

*

Prin sentința penală nr.24 din 18 ianuarie 2005 a Tribunalului Hunedoara, rămasă definitivă conform deciziei nr.1246 din 27 februarie 2006 a Secției penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție, inculpatul SV a fost condamnat la **3 ani închisoare** (cu suspendarea condiționată a executării pedepsei), pentru comiterea infracțiunii prevăzute de art.257 alin.(1) C.pen. raportat la art.5 alin.(1) din Legea nr. 78/2000, art.215 alin.(1) C.pen. și art.290 C.pen.

În calitate de **comisar** la Garda Financiară, inculpatul SV a pretins și primit, în interes personal și pentru a exercita influență asupra unui magistrat și a unui alt comisar din cadrul Gărzii Financiare, suma de *99 milioane lei* (ROL) de la CM (administrator la S.C. „F” S.R.L.), pentru a-l ajuta să câștige un proces aflat pe rolul instanței, precum și pentru a-l determina pe un alt comisar să nu mai efectueze controale la societatea pe care o administrează cumpărătorul de influență.

*

Tribunalul Iași, prin sentința penală nr.833/2004, rămasă definitivă în baza deciziei nr.5737 din 5 octombrie 2006 a Secției penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție, l-a condamnat pe inculpatul SOC la **2 ani și 6 luni închisoare** (cu suspendarea condiționată a executării pedepsei), pentru comiterea infracțiunii prevăzută de art.257 C.pen. raportat la art.6 din Legea nr.78/2000.

În cursul lunii iulie 2003, inculpatul SOC (**inspector principal** la Poliția de Frontieră Iași) a solicitat și primit de la CG suma de *3.000 euro*, promițând că va interveni pe lângă persoane din cadrul Academiei de Poliție din București, în vederea obținerii unei medii de licență mai mare de 8,50.

*

Prin sentința penală nr.296 din 10 octombrie 2005, rămasă definitivă în baza deciziei nr.49/A/2006 a Curții de Apel Oradea, inculpatul MC a fost condamnat la **4 ani închisoare**, pentru săvârșirea infracțiunii de trafic de influență, prevăzute de art.257 C.pen. raportat la art.1 lit. g) și art.6 din Legea nr.78/2000, cu aplicarea art.19 din Legea nr.503/2002.

În sarcina condamnatului s-a reținut că, în perioada 2001-2002, a pretins și primit sumele de *1 miliard lei* (ROL) și *25.000 DM* de la partea vătămată CVR,

pretinzând că are influență asupra unui judecător de la Înalta Curte de Casație și Justiție pentru a pronunța o soluție favorabilă într-un dosar penal, în care partea vătămată avea calitatea de inculpat.

*

În anul 2007

Prin sentința penală nr.126 din 29.03.2007 a Tribunalului Arad (modificată prin decizia penală nr.138 din 4 iulie 2007, Curtea de Apel Timișoara și definitivă prin decizia penală nr. 5850 din 5.12.2007 a ICCJ) l-a condamnat pe inculpatul TSD la **4 ani închisoare** pentru comiterea infracțiunii de trafic de influență în baza art.257 Cod penal raportat la art.5 din Legea 78/2000.

S-a reținut că inculpatul, în calitate de **avocat**, la data de 11.10.2000 a primit suma de 10.000 DM de la concubina condamnatului VM în schimbul promisiunii că prin relațiile și cunoștințele pe care le are la Ministerul Justiției poate rezolva grațierea individuală a concubinului.

*

Prin sentința penală nr. 483 din 21.04.2006, Tribunalul București, Secția a II-a penală (modificată de Curtea de Apel Brașov, unde a fost strămutată judecarea cauzei, prin decizia penală nr.335 din 28 noiembrie 2006 și rămasă definitivă prin decizia penală nr. 3035 din 06.06.2007 a ICCJ) a dispus condamnarea inculpatului SN la pedeapsa de **3 ani închisoare** pentru săvârșirea infracțiunii prevăzută de trafic de influență prevăzut de art.257 Cod penal cu aplicarea art.6 din Legea nr.78/2000, cu suspendarea condiționată a executării³⁹⁶.

S-a reținut că inculpatul SN, **fost judecător** la Tribunalul G de unde se pensionase în 2003, la data de 13 decembrie 2004, a acceptat promisiunea și a primit de la denunțătoarea PMS suma de *10.000 euro* pentru a interveni asupra membrilor completului de judecată din cadrul Tribunalului G. în vederea pronunțării unei hotărâri favorabile FP, a cărei reprezentantă legală era denunțătoarea, într-un dosar civil având ca obiect constatarea nulității unui titlu de proprietate.

*

Prin sentința penală nr. 85 din 29.05.2006 a Tribunalului Buzău (modificată prin decizia penală nr. 369 din 18.12.2006 a Curții de Apel Ploiești și rămasă definitivă prin decizia nr. 1911 din 5.04.2007 a secției penale a ICCJ) s-a reținut că în data de 23 octombrie 2004 în baza înțelegerii prealabile dintre aceștia inculpatul BN i-a promis **procurorului denunțator** CD suma de *10.000 Euro*, *un vagon de grâu și folosința unui apartament de vacanță* din Sinaia pentru a adopta o soluție favorabilă coinelatului DD în dosarul nr.50/P/2004 al Biroului Anticorupție Slobozia, faptă penală ce realizează elementele constitutive ale infracțiunii de dare de mită prevăzută de art.255 alin.1 Cod penal cu aplicarea art.7 alin.2 din Legea nr.78/2000 comisă în calitate de autor și respectiv complice de inculpații sus-menționați.

³⁹⁶ Cu privire la modalitatea de executare, curtea de apel a dispus suspendarea condiționată sub supraveghere a condamnatului. În recurs, ICCJ a modificat această modalitate motivând astfel: „în vederea asigurării scopului pedepsei, nu se impune executarea efectivă a acesteia, dar că, având în vedere împrejurarea că inculpatul are 70 ani, este pensionar, are o conduită civică normală, supravegherea acestuia pe durata termenului de încercate nu se mai impune, iar instituirea măsurilor de supraveghere și obligațiilor condamnatului nu mai este oportună”.

Inculpații au fost condamnați fiecare la pedeapsa **de 3 ani închisoare** cu suspendarea sub supraveghere a executării pedepsei pe un termen de încercare de 6 ani³⁹⁷.

*

Prin sentința penală nr. 34 din 7 sept 2006 a Curții de Apel Bacău (rămasă definitivă prin decizia nr. 1420 din 14 mart. 2007 a secției penale a ICCJ) a fost condamnat inculpatul SM pentru săvârșirea a patru infracțiuni de trafic de influență prevăzută de art.257 al.I Cod penal, cu referire la art.6, 7 al.3 din Legea nr.78/2000, republicată, cu aplicarea art.74 al.2 Cod penal și art.76 lit.c Cod penal, la pedeapsa rezultantă de **1 an 10 luni închisoare**, cu suspendarea condiționată pe durata de 3 ani 10 luni.

Instanța a reținut că inculpatul SM, în calitate de **judcător** la Judecătoria TM, i-a promis denunțatorului Ka că va interveni la colegii săi și că va obține cercetarea denunțatorului în stare de libertate, respectiv va obține o soluție favorabilă în dosarele penale în care denunțatorul era cercetat penal și judecat, în perioada 1998-2002, acceptând în schimb diferite foloase materiale și servicii (achitarea c/val convorbirilor telefonice ale telefonului mobil proprietatea inculpatului, dar înregistrat și plătit periodic pe gestiunea SC SRL TM, societate administrată de denunțator, 3 tablouri, plata de denunțator a consumațiilor pe care le făcea inculpatul cu diverși prieteni la restaurante, asigurarea menajului la imobilul inculpatului, prin intermediul soției denunțatorului, plata de denunțator în numele inculpatului de taxe și impozite). Același inculpat SM, în calitate de judecător la Tribunalul M, a primit și a acceptat de la denunțatorul RȘ să-i achite diferite consumații în localuri publice, în mai multe rânduri, pentru a interveni la colegii săi judecători, promițându-i că va fi rezolvat în mod favorabil litigiul civil de evacuare, în contradictoriu cu S.C. Același inculpat, în iarna-primăvara anului 2001, a pretins prin intermediul numitului OAR, suma de 1000 DM de la denunțatorul G, primind doar suma de 500 DM, promițând că va interveni pe lângă colegii săi magistrați, în scopul obținerii unei hotărâri favorabile în dosarul civil nr.2793/2001, aflat pe rolul Tribunalului M, în apel, având ca obiect evacuarea numitei MZ. În fine inculpatul SM a primit de la denunțatorul SJ, la data de 11.07.1997, prin intermediul lui Ka, suma de 250 DM, promițând că va interveni la executorul judecătoresc OT, pentru punerea în executare a hotărârii de evacuare a numiților³⁹⁸.

*

³⁹⁷ Cu privire la poziția funcționarului mituit, ICCJ a reținut: „Dacă se are în vedere că procurorul PNA Slobozia nu a cerut mită pentru a beneficia de ea ci pentru a verifica comportarea inculpaților este evident că fapta comisă de aceștia prezintă toate trăsăturile subiective și obiective a infracțiunii de dare de mită. Este adevărat că mita nu a fost dată spontan, că inițiativa nu a aparținut mituitorilor, dar această situație nu este specifică „provocării”, și nu poate fi asimilată nici unei constrângeri întrucât nu a exclus libera determinare a voinței inculpaților care au promis banii și celelalte foloase pentru a găsi ieșirea dintr-o situație neconvenabilă pentru inculpatul DD”.

³⁹⁸ Iată cum justifică instanța quantumul redus la pedepsei aplicate: „Inculpatul SM este tânăr, în prezent fiind avocat în cadrul Baroului de Avocați M. Are un grad de instruire intelectuală ridicat, provine dintr-o familie serioasă, întrucât tatăl inculpatului a fost magistrat, în prezent decedat, iar mama a fost directoare, în prezent pensionară. Inculpatul SM este suferind, fiind bolnav de afecțiuni cardiace. Ținând seama de condițiile și împrejurările în care au fost comise faptele reținute în sarcina inculpatului, de scopul pedepsei arătat în art.52 Cod penal, instanța apreciază că prin aplicarea unor pedepse sub minimum prevăzut de lege, prin acordarea de circumstanțe atenuante, se poate realiza atât prevenirea săvârșirii de noi infracțiuni în viitor, cât și reeducarea inculpatului”.

Secția I penală a Curții de Apel București, prin sentința penală nr. 161 din 11 octombrie 2006 (rămasă definitivă prin decizia nr. 1465 din 16 martie 2007 a Secției penale a ICCJ), i-a condamnat pe inculpații P.F., P.V., B.R. și N.R. la pedepse de **7 ani închisoare, 6 ani închisoare, 5 ani închisoare** și, respectiv, **4 ani închisoare**, pentru comiterea infracțiunilor prevăzute de art. 254 alin. (2) C. pen. raportat la art. 7 alin. (1) din Legea nr. 78/2000 cu aplicarea art. 41 alin. (2) C. pen., de art. 26 raportat la art. 254 alin. (2) C. pen. și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 78/2000 cu aplicarea art. 41 alin. (2) C. pen., de art. 17 lit. b) din Legea nr. 78/2000 raportat la art. 323 alin. (1) și (2) C. pen. și de art. 18 alin. (1) din Legea nr. 78/2000, cu aplicarea art. 33 lit. a) C. pen.

S-a reținut că inculpatul P. F., în calitate de **inspector principal de poliție** în cadrul Inspectoratului de Poliție al Județului Ilfov (fiind șef al Serviciului de Investigare a Fraudelor), în baza unei rezoluții infracționale unice, pe fondul efectuării unor verificări în exercitarea atribuțiilor sale de serviciu, a pretins, în patru rânduri, prin intermediul inculpaților B.R. și P.V., sume cuprinse între *6.000 USD și 60.000 USD* și a primit, în trei rânduri, cu complicitatea celor doi inculpați, precum și a inculpatei N.R., suma totală de *18.000 USD și 1.500 lei*, de la mai mulți comercianți de cetățenie chineză care dețineau depozite închiriate de la S.C. „Orient Internațional Group” S.R.L., în scopul de a nu aplica sancțiuni contravenționale societăților comerciale controlate.

În aceeași perioadă, împreună cu inculpații B.R. și P.V., a inițiat constituirea unei asocieri, în scopul săvârșirii unor infracțiuni, pe care a utilizat-o pentru comiterea unor fapte de luare de mită.

*

Prin sentința penală nr. 164 din 24 octombrie 2006, Secția a II-a penală a Curții de Apel București a hotărât condamnarea inculpaților M.F. și Ș.D.S. la câte **3 ani închisoare**, pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 254 alin. (1) C. pen. raportat la art. 6 și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 78/2000.

Inculpații M.F. și Ș.D.S. (comisar de poliție și, respectiv, de subcomisar de poliție, la Serviciul de combatere a spălării banilor al Direcției Generale de Combatere a Criminalității Organizate din cadrul Inspectoratului General al Poliției Române), la data de 30 martie 2006, pe fondul exercitării în calitate de **ofițeri de poliție judiciară** a atribuțiilor de serviciu privind efectuarea unor verificări la S.C. „L” S.A. și S.C. „A” S.R.L., în baza rezoluției de delegare emise de către Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, au pretins și au primit de la denunțatorul P. P. (asociat la societățile comerciale mai sus-menționate), *câte 10.000 euro*, în schimbul neefectuării unor acte de cercetare penală.

Secția penală a Înaltei Curți de Casație și Justiție, prin decizia nr. 228 din 16 ianuarie 2007 a admis recursul declarat de Direcția Națională Anticorupție și a majorat pedepsele la câte **4 ani închisoare**.

*

Prin sentința penală nr. 60 din 19 decembrie 2006, Curtea de Apel Brașov a dispus achitarea inculpatului M.V., pentru infracțiunea prevăzută de art. 254 alin. (1), cu aplicarea art. 13 C. pen.

În fapt, inculpatul M.V., ce îndeplinea funcția de **judcător** și șef al Secției penale a Tribunalului B., în scopul de pronunța o soluție favorabilă în cauza privind pe P.V. (cercetat, în stare de arest preventiv, pentru săvârșirea infracțiunilor de șantaj și de asociere în vederea săvârșirii de infracțiuni), a pretins în iulie 1998 și a primit, de la soția acestuia, în trei tranșe, suma totală de *150.000 DM*,

prin intermediul numitului M.C., pentru a dispune punerea în libertate a lui P. V. și, ulterior, în apelul acestuia, pentru a-i suspenda executarea pedepsei³⁹⁹.

Înalta Curte de Casație și Justiție, prin decizia penală nr. 5134 din 31 octombrie 2007 a admis recursul declarat de Direcția Națională Anticorupție și a dispus condamnarea inculpatului M.V. la **4 ani închisoare**⁴⁰⁰.

*

Tribunalul Prahova, prin sentința penală nr. 473 din 31 octombrie 2006, i-a condamnat pe inculpații A.M. (la **5 ani închisoare**, în baza art. 257 C. pen. raportat la art. 6 din Legea nr. 78/2000, cu aplicarea art. 37 lit. a C. pen.) și **A.A.S.** (la **3 ani închisoare**, cu aplicarea art. 86¹ C. pen., în baza art. 257 C. pen. raportat la art. 6 din Legea nr. 78/2000).

S-a reținut că inculpații A.M. și A.A.S., în cursul lunii ianuarie 2006, au acceptat promisiunea de a li se oferi bani (pentru ei și pentru alte persoane) din partea lui G.N., pentru a interveni pe lângă diferiți magistrați, spre a nu fi condamnat denunțatorul, într-un dosar aflat pe rolul Judecătoriei Ploiești. Aceștia au fost surprinși în flagrant, în ziua de 2 februarie 2006, în timp ce primeau suma de 15.000 euro.

Curtea de Apel Ploiești, prin decizia penală nr. 370 din 28 decembrie 2006, a admis recursurile inculpaților A.M. și A.A.S., a redus pedepsele aplicate inculpaților A.M. (de la 5 ani la **4 ani închisoare**) și A.A.S. (de la 3 ani la **2 ani închisoare**) și a hotărât executarea acestora sub supraveghere. Înalta Curte de Casație și Justiție, prin decizia 2343 din 2 mai 2007, a respins recursurile inculpaților.

*

Inculpatul J.V.C. a fost condamnat de Tribunalul Satu Mare, prin sentința penală nr. 575 din 17 octombrie 2006, la **2 ani și 8 luni închisoare**, pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 257 C. pen. raportat la art. 1 lit. g) și art. 6 din Legea nr. 78/2000, și la **3 ani închisoare**, pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 23 lit. c) din Legea nr. 656/2002 raportat la art. 17 lit. e) și art. 18 alin. (2) din Legea nr. 78/2000, iar conform art. 33 lit. a) și art. 34 lit. b) C. pen. s-a dispus executarea pedepsei rezultante de 3 ani închisoare. Prin decizia penală nr. 25/A/2007 din 13 februarie 2007 a Curții de Apel Oradea, au fost admise apelurile Direcției Naționale Anticorupție și al inculpatului și, făcându-se aplicarea dispozițiilor art. 19 din Legea nr. 682/2002, au fost reduse pedepsele aplicate inculpatului la câte **2 ani închisoare**, urmând să execute această pedeapsă rezultantă. În recursul inculpatului, Secția penală a Înaltei Curți de Casație și Justiție, prin decizia nr. 3615 din 5 iulie 2007, a desființat hotărârile pronunțate, a descontopit pedeapsa rezultantă în cele două pedepse

³⁹⁹ Procesul a început în anul 1998 și s-a finalizat în anul 2007.

⁴⁰⁰ Cu privire la individualizarea pedepsei, ICCJ a reținut: „În ceea ce privește cuantumul pedepsei și modalitatea de executare a acesteia, Înalta Curte va avea în vedere criteriile generale de individualizare, prev. de art. 72 cod penal, respectiv limitele de pedeapsă stabilite de lege (de la 3 la 12 ani), gradul de pericol social ridicat al faptei constând în afectarea credibilității în actul de justiție și știrbirea prestigiului acesteia, împrejurările concrete în care s-a comis fapta, astfel cum au fost descrise mai sus și, nu în ultimul rând, persoana inculpatului, în vârstă de 53 de ani, fost magistrat – judecător care și-a dat demisia urmare acuzațiilor penale de favorizare a infractorului, ce fac obiectul unui alt dosar penal, necunoscut cu antecedente penale. În raport de aceste criterii, Înalta Curte va stabili o pedeapsă cu închisoarea orientată nu cu mult peste minimul special prevăzut de lege, cu executare în regim de detenție, apreciind că aceasta este singura modalitate în măsură să asigure scopul cerut de art. 52 Cod penal, respectiv reeducarea inculpatului, prevenirea săvârșirii de noi infracțiuni dar și o constrângere corespunzătoare încălcării legii penale”.

componente și a hotărât achitarea inculpatului, în baza art. 11 pct. 2 lit. a) raportat la art. 10 lit. d C. pr. pen., pentru infracțiunea prevăzută de art. 23 lit. c) din Legea nr. 656/2002, și a menținut condamnarea acestuia la **2 ani închisoare** (cu executare în regim privativ de libertate), pentru infracțiunea de trafic de influență.

S-a reținut că, în cursul lunii decembrie 2004, inculpatul J.V.C. a pretins suma de *50.000 euro* denunțatorului C.G. (fiindu-i remisă suma de 40.000 euro), lăsând să se creadă că are influență asupra unor procurori și funcționari ai Gărzii Financiare și ai Direcției Generale a Finanțelor Publice Satu Mare, pentru a-i determina să finalizeze, în mod favorabil denunțatorului, cercetarea penală și cea de natură fiscală.

*

Prin decizia penală nr. 90 din 14 noiembrie 2006, pronunțată de Curtea de Apel Galați, în dosarul penal nr. 1525/44/2006 (rămasă definitivă prin decizia nr. 1812 din 2 aprilie 2007 a Secției penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție), inculpații A.D. și P.I. au fost condamnați la câte **4 ani închisoare**, cu suspendarea executării pedepselor sub supraveghere, pentru săvârșirea infracțiunilor de luare de mită, prevăzute de art. 254 alin. (1) C. pen., cu referire la art. 6 și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 78/2000, cu aplicarea art. 41 alin. (2) C. pen.

Inculpații A.D. și P.I., în perioada august 2003 – aprilie 2004, în mod repetat și în baza unei rezoluții infracționale unice, în calitate de **ofitieri de poliție** în cadrul Biroului de investigații criminale al Poliției Municipiului Brăila, au pretins suma de *3.000 lei* și au primit suma de 1.986 lei de la denunțatorul P.I., în scopul de a soluționa în mod favorabil o cauză penală (în cadrul exercitării atribuțiilor de serviciu ale inculpaților), în care era cercetat penal fiul denunțatorului.

*

Prin sentința penală nr. 88 din 4 decembrie 2006, pronunțată de Curtea de Apel Ploiești în dosarul nr. 7470/200 (definitivă prin decizia penală nr. 3487 din 27 iunie 2007 a Secției penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție), inculpatul C.C.C. a fost condamnat la o pedeapsă de **3 ani închisoare**, cu suspendarea condiționată a executării pedepsei, pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 254 alin. 1 C. pen. raportat la art. 7 alin. 1 din Legea nr. 78/2000.

S-a reținut că inculpatul C.C.C., **judcător** la Judecătoria PN, în ziua de 15 octombrie 2004, a pretins suma de *700 euro* de la denunțatorul B.C.V., pentru a pronunța o soluție favorabilă în cauza penală pe care o judeca, primind de la acesta, la data de 18 octombrie 2004, suma de *500 euro* (când a fost surprins în flagrant).

*

În anul 2008

Prin sentința penală nr.972 din 29 iunie 2007 a Tribunalului București, Secția a II-a penală, rămasă definitivă prin decizia penală nr.75 din 11 ianuarie 2008 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, inculpatul **E.L.** a fost condamnat la **pedeapsa de 9 ani închisoare** pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de art.25 raportat la art.257 C.pen., cu referire la art.6 din Legea nr.78/2000, cu aplicarea art.37 lit.b) C.pen., la care s-a adăugat un spor de 3 ani (reținându-se că fapta e concurentă cu faptele pentru care aceluiși inculpat i s-a aplicat pedeapsa de 10 ani și 6 luni închisoare), urmând ca în final să execute 12 ani închisoare.

S-a reținut în sarcina acestuia că, în cursul anului 2001, aflându-se în executarea unei pedepse privative de libertate în Penitenciarul Jilava, inculpatul E.L. i-a pretins martorului B.D. suma de *40.000 de dolari*, din care a primit

10.000 de dolari, si a instigat-o pe avocata T.R. (trimisă în judecată într-o altă cauză) să-i ceară diferite sume de bani acestui martor, precum si altor persoane, lăsând să se înțeleagă că are influență asupra unor magistrați din cadrul Tribunalului București, spre a pronunța soluții favorabile unor condamnați.

*

Prin sentința penală nr.52 din 28 martie 2008 a Curții de Apel Bacău, rămasă definitivă prin decizia penală nr.2391 din 1 iulie 2008 a Înaltei Curți de Casație si Justiție, inculpata **B.A.** a fost condamnată la **4 ani închisoare cu executare în regim de detenție**, în baza art.254 alin.(1) si (2) C.pen. raportat la art.7 din Legea nr.78/2000, cu aplicarea art.41 alin.(2) C.pen., iar inculpatul **B.S.** a fost condamnat la **3 ani închisoare, cu suspendarea condiționată a executării pedepsei**, în baza art.26 raportat la art.254 alin.(1) si (2) C.pen. cu referire la art.7 din Legea nr.78/2000, cu aplicarea art.41 alin.(2) C.pen.

Instanța a reținut că, în perioada iulie 2003 – aprilie 2006, inculpata B.A., în calitate de **prim-procuror** la Parchetul de pe lângă Judecătoria, a primit de la 8 persoane, prin intermediul inculpatului B.S., suma de **3.900 euro și 350 lire sterline**, pentru a dispune soluții de netrimite în judecată a unor persoane.

*

Curtea de Apel București, Secția I penală, prin sentința penală nr.11 din 7 februarie 2008, rămasă definitivă prin decizia penală nr.3008 din 26 septembrie 2008 a Înaltei Curți de Casație si Justiție, a condamnat-o pe inculpata **L.C.E.** la **2 ani închisoare**, în baza art.257 C.pen. raportat la art.6 din Legea nr.78/2000, si reținându-se că fapta e concurentă cu faptele pentru care aceleiași inculpate i s-a aplicat pedeapsa de 2 ani si 6 luni închisoare, a dispus **să execute pedeapsa cea mai grea, de 2 ani si 6 luni închisoare.**

S-a reținut în fapt că, inculpata L.C.E, în calitate de **avocat**, în perioada mai – iulie 2001, a pretins si a primit suma de **12.000 dolari**, de la un număr de 3 persoane, lăsând să se creadă că poate interveni pe lângă magistrați ai Judecătoriai, în vederea punerii în libertate a unui inculpat arestat.

*

Curtea de Apel București – Secția I penală, prin sentința penală nr.195 din 8 octombrie 2007 (definitivă prin decizia penală nr. 102 din 15.01.2008 a ICCJ) a condamnat-o pe inculpata DA, **avocat** în cadrul Baroului București, la **1 an închisoare**, pentru comiterea infracțiunii de trafic de influență în formă continuată, faptă prevăzută și pedepsită de art.257 alin.1 C.pen. raportat la art.6 din Legea nr.78/2000 și art.19 din OUG nr.43/2002.

S-a reținut că în perioada aprilie 2006 – mai 2007, în calitate de apărător al denunțatorului EH M F A C, a pretins și primit de la acesta în mod repetat, pentru rezolvarea favorabilă a dosarului nr.147/D/P/2006 al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – DIICOT, în care martorul denunțator era inculpat, **97.800 euro**, lăsând să se înțeleagă că are influență asupra ofițerilor de poliție judiciară și a procurorului de caz, promițându-i că va obține punerea sa în libertate, iar ulterior, revocarea măsurii obligării de a nu părăsi țara și în final obținerea unei hotărâri judecătorești favorabile în cauză.

*

Prin sentința penală nr.200 din 1.10.2007 a Curții de Apel București (definitivă prin decizia penală nr. 390 din 31.01.2008 a ICCJ), inculpata BR a fost condamnată la pedeapsa rezultantă de **3 ani închisoare** cu suspendarea sub supraveghere a executării, pentru comiterea a 4 infracțiuni de luare de mită în forma prevăzută de art.254 alin.1, 2 Cod penal raportat la art.6 și 7 alin.1 din Legea nr.78/2000, modificată și completată (părți vătămate I. C. L., P.M., T. P., J. Gh., B. V.); o infracțiune de primire de foloase necuvenite prevăzută de art.256 Cod penal, raportat la art.6 și 7 alin.1 și 3 din Legea nr.78/2000 de la

partea vătămată L. I.; o infracțiune de fals intelectual prevăzută de art.289 Cod penal, raportat la art.17 lit.c din Legea nr.78/2000, parte vătămată T. P.; și o infracțiune de uz de fals prevăzută de art.291 Cod penal, raportat la art.17 lit.c din Legea nr.78/2000, modificată și completată.

S-a reținut că inculpata B.R., în calitate de **prim-procuror** al Parchetului de pe lângă Judecătoria PT a pretins și primit, în mod repetat, de la diferite persoane față de care se efectuau cercetări pentru comiterea de infracțiuni, *sume de bani* (500 euro, împrumut de bani), *servicii* (renovarea de denunțator a imobilului proprietatea sa), *bunuri* (whisky, cafea, șampanie, ciocolată, alte produse alimentare) pentru a adopta soluții favorabile acestora. În alte situații, aceeași inculpată, ulterior adoptării unei soluții, a primit de la persoana față de care a fost confirmată propunerea de neîncepere a urmăririi penale diferite bunuri, în acest mod persoana vizată de o astfel de soluție exprimându-și recunoștința. Într-o situație, inculpata a acceptat înlocuirea unei fișe de cazier cu una falsă, cu scopul de a da aparență de legalitate soluției de scoatere de sub urmărire penală a persoanei cercetate.

În activitatea infracțională inculpata a acționat atât singură cât și în participație penală cu inculpatul B. B. I. soțul său, care avea calitatea de **polițist** în cadrul Biroului de Poliție PT, condamnat și el prin aceeași hotărâre la pedeapsa de **3 ani închisoare** cu executarea ei sub supraveghere.

*

Prin sentința penală nr. 377 din 16.11.2006 pronunțată de Tribunalul Suceava (modificată prin decizia nr. 62 din 30 mai 2007 Curtea de Apel Suceava – Secția Penală și definitivă prin decizia penală nr. 500 din 11.02.2008 a ICCJ), inculpatele SML și CIA au fost condamnate la pedeapsa de câte **1 an 10 luni închisoare** pentru comiterea de către prima inculpată a două infracțiuni de trafic de influență, iar de către a doua inculpată a unei singure asemenea infracțiuni, prevăzută de art.257 Cod penal rap. la art.1 lit.a și art.6 din Legea nr.78/2000 cu aplicarea art.74 lit.a, art.76 lit.d Cod penal.

S-a reținut că inculpata SML, în calitate de **avocat** la Baroul B, a pretins și primit de la numitul FV la data de 30.10.2003 suma de *1.000 euro*, pretinzând că are influență asupra unui magistrat de la Curtea de Apel B și astfel va obține o hotărâre judecătorească favorabilă acestuia, iar ulterior, înaintea termenului de judecată din 05.02.2004 l-a pus în legătură cu avocata CIA, spunându-i că trebuie să-i dea acesteia bani pentru a se interveni la un alt magistrat de la Tribunalul B, în vederea pronunțării unei hotărâri judecătorești favorabile (fiind ulterior răsplătită de învinuita CIA cu suma de 200 euro). La rândul său, inculpata CIA, în calitate de **avocat** la Baroul B, la termenele de judecată din 05.02.2004 și 19.02.2004 a pretins și primit câte *1500 euro*, în total suma de 3.000 euro, de la numitul FV, lăsându-l să înțeleagă că va interveni la un judecător de la Tribunalul Bacău și va obține astfel o hotărâre judecătorească favorabilă⁴⁰¹.

⁴⁰¹ Tribunalul fixase pedeapsa de câte 1 an 6 luni închisoare, motivând: „*La individualizarea judiciară a pedepselor s-a ținut seama de natura și gradul de pericol social al faptelor, consecințele produse, constând în afectarea relațiilor sociale referitoare la activitatea instanțelor de judecată, a cărei bună desfășurare este incompatibilă cu suspiciunea că judecătorii pot fi influențați în exercitarea atribuțiilor lor de persoane care au influență reală sau presupusă asupra lor, de împrejurările și modalitatea concretă de săvârșire, cuantumul sumei primite de la denunțatori, dar și de persoana inculpatelor, fără antecedente penale, care au avut comportări anterioare corespunzătoare, dar care nu au recunoscut săvârșirea faptelor*”. În apel, Curtea a majorat pedepsele la 1 an 10 luni închisoare: „*Cu privire la cuantumul pedepselor aplicate,*

*

Prin sentința penală nr. 563 din 29.06.2007 a Judecătoriei Slatina (definitivă prin decizia penală nr. 420 din 5.06.2008 a Curții de Apel Craiova) inculpatul JSA a fost condamnat la pedeapsa de **2 ani închisoare** cu suspendarea condiționată a executării pedepsei în baza art. 11 alin. 1 și 2 din Legea nr. 78/2000.

S-a reținut că inculpatul a fost numit de judecătorul sindic ca **lichidator judiciar** pentru a procedeze la vânzarea în bloc a bunurilor aparținând S.C. A C S.A. Corabia, în vederea recuperării sumelor de bani datorate creditorilor. După desfășurarea procedurii de licitație, a procedat la încheierea contractului de vânzare-cumpărare incluzând în activul societății și o suprafață de teren ce nu aparținea acesteia.

*

Prin sentința penală nr. 522 din 24 octombrie 2006 pronunțată de Tribunalul Dolj, modificată în apel și apoi în recurs prin decizia penală nr. 723/2008 a ICCJ, s-a dispus în baza art. 257 C.pen. combinat cu art. 6 din Legea nr. 78/2000 condamnarea inculpatei T.M. la pedeapsa de **1 an închisoare** cu suspendarea sub supraveghere a executării pedepsei.

Instanța de fond a constatat că inculpata T.M., **avocat** în Baroul Y, a pretins și primit suma de 100.000.000 lei vechi de la martora F.M., pentru a interveni pe lângă decanul Baroului Y în vederea facilitării admiterii martorei ca și avocat în cadrul acestui barou. Din regulamentul cadru privind organizarea examenului de primire în profesia de avocat și a examenului de obținere a titlului profesional de avocat definitiv emis de Consiliul Uniunii Naționale a Barourilor din România, rezultă că decanul Baroului este președintele comisiei de examen organizat în sensul menționat mai sus, având numeroase atribuții în legătură cu examenul desfășurat pentru primirea în profesia de avocat.

*

Prin sentința penală nr. 61 din 6 martie 2007 pronunțată de Tribunalul Gorj, modificată prin decizia penală nr. 123/2007 a Curții de Apel Craiova, Secția Penală, inculpatul B.N. a fost condamnat la pedeapsa de **3 luni închisoare** cu suspendarea condiționată a executării pentru comiterea infracțiunii prevăzută de art. 255 alin.1 C. pen.

În esență, s-a reținut că inculpatul a fost trimis în judecată pentru comiterea infracțiunii de dare de mită faptă constând în aceea că, la data de 8 ianuarie 2006 a oferit suma de 1.000.000 lei ROL agentului de poliție S.M. pentru rezolvarea favorabilă a unui dosar penal și pentru anularea unui proces verbal de contravenție. În fapt, inculpatul fusese surprins de agentul de poliție, în ziua anterioară, consumând băuturi alcoolice într-un bar de pe raza localității F., în condițiile în care era de serviciu la Cariera A- Secția rotoare, din cadrul Complexului Energetic. Totodată, datorită atitudinii recalcitrante manifestate cu acest prilej, inculpatul a fost sancționat contravențional în baza Legii nr. 61/1991⁴⁰².

Curtea a apreciat că se impune majorarea lor, dat fiind gravitatea faptelor comise, sporită de efectul produs și de rezonanța lor socială, dar a apreciat că pot fi menținute circumstanțe atenuante judiciare prevăzute de art. 74 lit. a Cod penal, motivat de faptul că, inculpatele sunt elemente tinere, cu certe posibilități de reeducare și cu un comportament exemplar anterior săvârșirii faptelor. Au avut realizări deosebite profesional, prezintă familii închegate, iar condamnarea lor la pedeapsa închisorii, prin ea însăși, constituie un avertisment suficient de puternic pentru respectarea, pe viitor, a ordinii de drept”.

⁴⁰² „Mapă de hotărâri – infracțiuni privind corupția și criminalitatea economico-financiară”, publicat pe 13 martie 2009, la www.csm1909.ro/csm/linkuri/13_03_2009__21723_ro.pdf.

Bibliografie

Monografii

- ABRAHAM, Pavel, *Corupția*, Editura Detectiv, București, 2005.
- APOSTOL TOFAN, Dana, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Editura All Beck, București, 1999.
- BANCIU, Dan, *Sociologie juridică*, Editura Lumina Lex, București, 2007.
- BANCIU, Dan, DORINICA, Ioan, RĂDULESCU, Sorin M., *Corupția în România. Realitate și percepție socială*, Editura Lumina Lex, București, 2005.
- CAMPOS, J. Edgardo, PRADHAN, Sanjay, *The Many Faces of Corruption: tracking vulnerabilities at the sector level*, World Bank, 2007.
- CĂȘUNEANU, Costel, DOBRINOIU, Vasile, Hotca, Mihai-Adrian, Murea, Marius, Neagu, Norel, *Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție*, Editura Wolters Kluwer, București, 2009.
- CHERCIU, Elena, *Corupția. Caracteristici și particularități în România*, Editura Lumina Lex, 2004.
- CIUNCAN, Dorin, *Prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție. Legea nr. 78/2000 comentată și adnotată*, Supliment „Buletin documentar”, București, 2004.
- COCHINESCU, Nicolae, *Introducere în deontologia juridică*, Revista Dreptul nr.4/1995, pp.3-11.
- COMAN, Ramona, *Media, Justice and Politic or how the Independence of the Judiciary became an issue on the Romanian policial agenda*, în *Judicial Reforms in Central and Eastern European Countries*, Vanden Broele Publishers, Brugge, 2007, pp.157-198.
- COPOERU, Ion, *Coordonate ale profilului moral al magistratului. Studiu de caz cu privire la implementarea Codului deontologic al judecătorilor și procurorilor din România*, în COPOERU, Ion, SZABO, Nicoleta (coord.), „Dileme morale și autonomie în contextul democratizării și al integrării europene”, Editura Casa Cărții de Știință, Cluj-Napoca, 2007, pp.215-243.
- COSTINIU, Florin (coord.), *Codul deontologic al magistraților. Ghid de aplicare*, Editura Hamangiu, București, 2007.
- DAKOLIS, Maria, THACHUS, Kim, *Attacking Corruption in the Judiciary: a Critical Process in Judicial Reform*, Wisconsin International Law Journal, 18, 2000, pp.353-405.
- DANILEJ, Cristi, *Mecanisme de corupție și politici anticorupție în sistemul juridic*, în Ion Copoeru, Nicoleta Szabo (coord.), „Etica și cultura profesională”, Editura Casa Cărții de Știință, Cluj-Napoca, 2008, pp. 218-255.
- DIACONESCU, Horia, *Infrațiunile de corupție și cele asimilate sau în legătură cu corupția*, Editura All Beck, București, 2004.

DOBRINOIU, Vasile, *Corupția în dreptul penal român*, Editura Atlas Lex, București, 1995.

HAMMERGREN, Linn, *The Multilateral Development Banks and Judicial Corruption*, <http://siteresources.worldbank.org>.

KLITGAARD, Robert, MACLEAN-ABAROA, Ronald, PARRIS, H. Lindsey, *Orașe corupte. Ghid practic de tratament și prevenire*, Editura Humanitas, București, 2006.

KRASTEV, Ivan, *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anticorruption*, Central European University Press, Budapesta, 2004.

LUCA, Cătălin(coord.), PIVNICERU, Mona, *Deontologia profesiei de magistrat. Repere contemporane*, Editura Hamangiu, București, 2008.

MANIKAS, Peter M., *Background Note: Combating Corruption in the Judicial System of Cook County, Illinois*, 1999, la <http://siteresources.worldbank.org>.

MOGÂLDEA, Ion, *Corupția în România*, Editura Majadahonda, București, 1998.

PEPYS, Mary Noel, *Corruption in the Justice System*, USAID, 2003, www.ssronline.org.

POPE, Jeremy, *Sisteme de integritate publică*, 1997, traducere TI-RO, 2002, pe www.transparency.org.ro.

REED, Quentin, *Sitting On The Fence: Conflicts of interest and how to regulate them*, 2008, la www.u4.no.

SHARMAN, Jeffrey M., *Judicial Ethics: Independence, Impartiality, and Integrity*, Inter-American Development Bank, may 19-22, 1996.

VEDINAȘ, Verginia, *Deontologia vieții publice*, Editura Universul Juridic, București, 2007.

WALLACE, Judge J. Clifford, *Resolving Judicial Corruption While Preserving Judicial Independence: Comparative Perspectives*, California Western International Law Journal, 28 (2), 1998, pp.341-350.

Studii, articole

The American Bar Association Asia Law Initiative, *Combating Corruption In The Criminal Justice System*, la www.abanet.org

Centrul de Resurse Juridice, *Corupția în Justiție*, 2004, pe www.crj.ro.

Centrul de Resurse Juridice, *Ghid anticorupție – monitorizarea conflictelor de interese și a incompatibilităților*, București, 2005, pe www.crj.ro.

Centrul de Resurse Juridice, *Instrumente de monitorizare a instituțiilor anti-corupție*, 2006, pe www.crj.ro.

Due Process of Law Foundation, *A Guide to Rapid Assessment and Policy-making for the Control of Corruption in Latin American Justice Systems*, 2007, pe www.dplf.org.

Institutul de Politici Publice, *Ghid privind procedurile de sesizare a neregulilor în procesul de achiziții publice și sesizarea conflictelor de interese, a incompatibilităților, faptelor de corupție și îmbogățirii ilicite*, 2006, pe www.ipp.ro.

Institutul pentru o Societate Deschisă, *Monitorizarea procesului de aderare la Uniunea Europeană: Corupția și politicile de combatere a corupției*, Editura Exclus SRL, București, 2002.

SIGMA, *Politici și practici privind conflictul de interese în nouă state membre UE: o analiză comparativă*, 2006, la www.sigmaweb.org.

Transparency International, *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*, 2007, pe www.transparency.org.

Transparency International-Romania, *Etică profesională și Transparență în administrația publică*, 2006, la www.transparency.org.ro.

Transparency International-Romania, *Integritatea în justiție. Document de strategie*, 2006, la www.transparency.org.ro.

UNDP, *International Arrangements to Combat Corruption. A comparative Study*, 2005, la <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th>.

UNODC, *Judicial Corruption in Developing Countries: Its Causes and Economic Consequences*, 2001, la www.unodc.org.

UNODC, *Strengthening Judicial Integrity Against Corruption*, 2000, la www.unodc.org.

Resurse web

Banca Mondială (pagina anticorupție), www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt

Banca Mondială (manuale și articole anticorupție), www.worldbank.org/wbi/governance/library.html

Business Registry for International Bribery and Extortion, www.bribeline.org

Comisia Independentă Împotriva Corupției din Hong Kong, www.icac.org.hk

Comisia Independentă Împotriva Corupției din New South Wales, Australia, www.icac.nsw.gov.au

Centrul de resurse anticorupție al organizațiilor reunite în U4, www.u4.no

GRECO, CoE, www.coe.int/t/dg1/greco/webresources/organisations_en.asp

Inițiativa Regională Anticorupție (*fost SPAI*), www.rai-see.org

Internet Center for Corruption Research, www.icgg.org

Institute for Global Ethics, www.globalethics.org

Online Ethics Center, SUA, www.onlineethics.org

Transparency International (organizații și documente anticorupție), www.transparency.org/index.php/misc/link_list

UNICORN, www.againstcorruption.org

