

REGLEMENTAREA ȘI SANȚIONAREA CORUPȚIEI ÎN LEGISLAȚIA ROMÂNĂ

Lect.univ.dr. Ruxandra Raducanu

La corruption est un mal qui se manifeste partout dans les pays du monde; c'est la raison pour laquelle un nombre croissant de pays demande à l'ONU de les aider à acquérir les outils qui permettent de la combattre. La Convention ONU souligne l'importance des principes de transparence et de responsabilité dans les systèmes juridiques nationaux. Durant la période 2000-2004, la Roumanie a créé un arsenal impressionnant d'instruments légaux en vue d'assurer la transparence et de sévir contre la corruption, dont quelques-uns ont généré, apparemment, des résultats positifs. En même temps, l'on a identifié les principaux obstacles entravant l'efficacité de la lutte contre la corruption.

1. Introducere. Corupția reprezintă un fenomen negativ care se manifestă pretutindeni, în toate țările lumii, indiferent de nivelul economic, regimul politic sau nivelul de remunerație al funcționarilor acestor țări. Este vorba de un fenomen a cărui amploare și dezvoltare continuă constituie o preocupare legitimă pentru state, mai ales pentru că vizează costul său economic și atingerile aduse democrației. Așa cum s-a arătat¹, corupția este în primul rând un fenomen social, deoarece este condiționat de normele de conduită stabilite în societate și apoi devine un fenomen juridic prin incriminarea și sancționarea sa de către sistemele juridice; astfel, s-a ajuns la concluzia² că urmare a incriminării sale, corupția devine un fapt juridic generator de consecințe juridice, de răspundere penală. Corupția agravează insecuritatea mondială și riscurile războiului, reduce drepturile și libertățile persoanelor, mărește sărăcia și influențează comerțul. Sunt mulți aceia care ne pot relata felul în care corupția le influențează viața cotidiană, mai ales referindu-se la abuzurile în serviciu ale funcționarilor pentru scopuri personale. În limbajul curent, ca de altfel și în terminologia juridică, fenomenul de corupție se referă la acțiunea prin care o persoană investită cu o funcție publică solicită sau acceptă un dar, o ofertă sau o promisiune în scopul de a îndeplini, a nu îndeplini sau a întârzia îndeplinirea unui act care intră în atribuțiile sale de serviciu.

¹ H. Diaconescu, *Infracțiunile de corupție și cele asimilate sau în legătură cu acestea*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 2.

² Idem, p. 2.

2. Necesitatea reglementării și intervenției O.N.U. Totodată, acest fenomen al corupției derutează legislatorii, întrucât îmbracă forme atât de diverse încât face dificilă depistarea lui. Un număr tot mai mare de țări au cerut O.N.U. să le ajute în găsirea mijloacelor care să le permită să-l combată. Știut fiind că, de la o țară la alta cauzele corupției variază, măsurile preventive, represive și judiciare care funcționează bine în anumite țări pot să fie inoperante în altele. Procesul de ratificare al convenției de către diferite țări a fost încununat de succes. A fost creată o Conferință a statelor părți care va ușura și va urmări punerea în practică a Convenției. Aceasta se va reuni periodic pentru a examina măsurile luate de statele părți și pentru a facilita executarea activităților impuse de Convenție.

România a ratificat Convenția O.N.U. împotriva corupției prin Legea nr. 365/2004. Drept urmare, Convenția este direct aplicabilă ca legislație internă începând cu data de 14 decembrie 2005. Convenția prevede acțiunea comună a guvernelor în combaterea corupției și măsuri specifice care trebuie adoptate, dintre care precizăm: 1. politici publice de control a averilor pentru funcțiile de demnitate publică, magistrați și înalți funcționari publici; 2. implementarea legii privind protecția avertizorilor; 3. mecanisme instituționale privind repatrierea averilor, care pot fi urmare a faptelor de corupție; 4. întărirea instituțiilor de prevenție privind conflictele de interese și incompatibilitățile; 5. prevenirea corupției în mediul de afaceri.

3. Prevederi esențiale ale Convenției. Convenția cuprinde un număr mare de chestiuni importante referitoare la corupție, astfel cum o dovedesc anumite dispoziții. Articolul 5 subliniază importanța principiilor transparenței și a responsabilității în sistemele juridice naționale. Articolul 10 subliniază importanța transparenței în administrația publică și solicită acțiuni pentru a asigura o mai mare libertate a informării. Articolul 11 solicită guvernanților să ia măsuri pentru a-și întări integritatea și independența împiedicând posibilitatea coruperii lor. Articolul 12 ridică probleme ale guvernării întreprinderilor solicitând perfecționarea regimului de reglementare și a sancțiunilor penale pentru a preveni corupția. Articolul 14 cuprinde măsuri referitoare la prevenirea spălării banilor întărind gestionarea informațiilor de către instituțiile financiare. Articolele 15 și 16 denunță coruperea autorităților guvernamentale naționale și străine și solicită luarea unor măsuri pentru a-i pune capăt. Articolul 33 subliniază necesitatea protejării persoanelor care comunică informații. Articolul 43 subliniază importanța cooperării internaționale în vederea luptei împotriva corupției.

4. Reflectarea prevederilor Convenției în legislația națională.
Considerații generale. Autoritățile române dau următorul sens noțiunii de corupție: a) devierea sistematică de la principiile de imparțialitate și echitate care trebuie să stea la baza funcționării administrației publice și care presupun ca bunurile publice să fie distribuite în mod universal, echitabil și egal; b) substituirea

acestor principii prin practici care conduc la atribuirea către unii indivizi sau grupuri a unei părți disproporționate a bunurilor publice în raport cu contribuția lor.

Actele de corupție sunt acele demersuri care lezează această distribuție universală și echitabilă cu scopul de a aduce profit unor persoane sau grupuri. Legea nr. 78/2000 stabilește ca element central utilizarea funcției publice ca sursă de venituri, de obținere a unor avantaje materiale, sau de influență personală, pentru sine sau pentru altul. Această abordare converge spre definiția dată corupției în cadrul Programului Global împotriva corupției derulat de O.N.U.: "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".

Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție este cea care delimitează cadrul faptelor de corupție. Ea a fost modificată succesiv prin mai multe ordonanțe și legi astfel: Ordonanța nr. 83/2000, O.U.G. 43/2002, L. nr. 161/2003, L. nr. 521/2004, O.U.G. 124/2005. Această lege împarte faptele de corupție în infracțiuni de corupție, infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție și infracțiuni în legătură directă cu infracțiunile de corupție. Astfel, au fost prevăzute ca infracțiuni de corupție luarea de mită, darea de mită, primirea de foloase necuvenite și traficul de influență prevăzute în Codul penal, dar și cele prevăzute în legi speciale care descriu modalități specifice ale acestora. Ulterior prin Legea nr. 161/2003 sfera infracțiunilor de corupție a fost extinsă, întrucât Legea nr. 78/2000 a fost modificată prin introducerea a două articole 6¹ și 8² care prevăd alte două infracțiuni.

De asemenea, prin Legea nr. 39 din 20 ianuarie 2003 pentru prevenirea și combaterea criminalității organizate se instituie un regim juridic special pentru săvârșirea în mod organizat a infracțiunilor de corupție, a infracțiunilor asimilate acestora, precum și a infracțiunilor în legătură directă cu infracțiunile de corupție, considerate infracțiuni grave în sensul legii³. Astfel, după cum s-a remarcat în literatura de specialitate⁴ prin prevederile legii se instituie o formă specială de pluralitate legală de infractori, denumită grup infracțional organizat, iar constituirea unui asemenea grup în scopul comiterii unei infracțiuni grave constituie infracțiune de sine stătătoare. Prin grup infracțional organizat se înțelege un grup structurat, format din trei sau mai multe persoane, care există pentru o perioadă și acționează în mod coordonat în scopul comiterii uneia sau mai multor infracțiuni grave, pentru a obține direct sau indirect un beneficiu financiar sau alt beneficiu material. Nu constituie grup infracțional organizat grupul format ocazional în scopul comiterii imediate a uneia sau mai multor infracțiuni și care nu are continuitate sau o structură determinată sau roluri prestabilite pentru membrii săi în cadrul grupului;

³ Potrivit dispozițiilor articolului 2 lit. b pct. 15 din Legea nr. 39/2003.

⁴ A. Boroș, N. Neagu, *Armonizarea legislației penale române cu legislația europeană în materie de corupție*, Revista Dreptul nr. 4/2003, p. 121.

o astfel de asociere este pedepsită, după caz, potrivit prevederilor articolului 167 sau articolului 323 din Codul penal.

În perioada 2000-2004, România a creat un impresionant arsenal de instrumente legale pentru transparență, responsabilitate și anticorupție, dintre care unele par să fi generat rezultate pozitive. În același timp au fost identificate ca principale obstacole în calea eficienței luptei împotriva corupției: implementarea deficitară a legislației anticorupție; utilizarea restrânsă a instrumentelor administrative de combatere a corupției; coordonarea insuficientă între structurile de control și organele de anchetă penală în domeniul corupției; lipsa de autonomie reală a procurorilor; inflația legislativă și instituțională în domeniu.

De asemenea, s-a apreciat⁵ că sunt necesare îmbunătățiri în legislația anticorupție, indicând necesitatea adoptării unor clarificări legislative, în ceea ce privește, de exemplu, conflictul de interese, mecanismele de verificare a declarațiilor de avere și interese, precum și regimul incompatibilităților.

5. Reflectarea prevederilor Convenției în dispozițiile Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție. Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție a fost modificată succesiv prin mai multe ordonanțe și legi, prin modificarea și completarea adusă prin legea nr. 521/2004 s-a creat cadrul normativ pentru incriminarea ca fapte de corupție a oricărei forme de abuz în serviciu care produce direct sau indirect un beneficiu. Astfel, Potrivit art. 8¹ din L nr. 78/2000 introdus prin L. nr. 161/2003 prevederile art. 254 C. pen. care reglementează luarea de mită se aplică corespunzător și următoarelor persoane: funcționarilor sau persoanelor care își desfășoară activitatea pe baza unui contract de muncă ori altor persoane care exercită atribuții similare în cadrul unei organizații publice internaționale la care România a aderat; membrilor adunărilor parlamentare ale organizațiilor internaționale la care România este parte; funcționarilor sau persoanelor care își desfășoară activitatea pe baza unui contract de muncă ori altor persoane care exercită atribuții similare în cadrul Comunității Europene; persoanelor care exercită funcții judiciare în cadrul instanțelor internaționale a căror competență este acceptată de România, precum și funcționarilor de la grefele acestor instanțe; funcționarilor unui stat străin; funcționarilor adunărilor parlamentare sau administrative ale unui stat străin.

Necesitatea introducerii unor astfel de prevederi a fost determinată de internaționalizarea corupției, de apariția unor elemente de extraneitate în structura juridică a infracțiunii de luare de mită ceea ce impunea armonizarea legislațiilor naționale în vederea combaterii și sancționării ferme a acestor fapte.

⁵ Conform auditului independent al rezultatelor și impactului generate de Strategia Națională Anticorupție realizat de Freedom House și Raportului Național asupra corupției – ediția 2005, realizat de Asociația Română pentru Transparență.

De asemenea, s-a arătat ⁶ că internaționalizarea corupției poate fi reprezentată de darea de mită săvârșită prin coruperea sau încercarea de corupere a unui funcționar din cadrul unor organizații ale comunității internaționale sau al unui stat străin, fapt ce a determinat reacția legiuitorului român. Astfel, prin Legea nr. 78/2000⁷ s-a incriminat ca infracțiune distinctă de aceea de dare de mită prevăzută și pedepsită de art. 255 C.pen. "promisiunea, oferirea sau darea direct sau indirect, de bani sau alte foloase unui funcționar al unui stat străin ori al unei organizații publice internaționale pentru a îndeplini sau a nu îndeplini un act privind îndatoririle sale de serviciu în scopul obținerii unor foloase necuvenite în cadrul organizațiilor economice internaționale. Deși are o reglementare distinctă față de aceea a infracțiunii de dare de mită, totuși, datorită conținutului constitutiv asemănător, această faptă nu trebuie privită ca o infracțiune diferită, ci mai degrabă ca o modalitate agravată a infracțiunii de dare de mită, agravare ce este justificată de calitatea specială a subiectului pasiv al infracțiunii. prevederile art. 8¹ din legea nr. 78/2000 se aplică în mod corespunzător.

O perioadă îndelungată de timp cumpărarea influenței presupuse sau reale pe lângă un funcționar nu a fost sancționată de legislația noastră, singura pierdere pentru cumpărătorul de influență fiind aceea că banii, bunurile nu i se mai restituiau, ci erau confiscate prin efectul legii. Profesorul V. Dongoroz arăta că pe victima care s-a pretat la cumpărarea influenței, legea, dacă nu o pedepsește, nici nu o ocrotește, în sensul că sumele pe care le-a oferit nu se mai întorc la el, pentru că are să-și reproșeze gestul incorect de a fi voit să târguiască ceea ce legea nu permite să fie târguit⁸.

Recent, legiuitorul român și-a reconsiderat poziția în privința pericolului social pe care îl prezintă fapta cumpărătorului de influență, introducând un nou articol⁹ care reglementează și sancționează ca infracțiune fapta de promisiune, oferire sau dare de bani, de daruri sau alte foloase, direct sau indirect unei persoane care are influență sau lasă să se creadă că are influență asupra unui funcționar pentru a-l determina să facă sau să nu facă un act ce intră în atribuțiile sale de serviciu. Aceasta reprezintă, așadar, o altă infracțiune de corupție, iar sancționarea ei era necesară, pentru că, pe de o parte, traficul, presupune atât operațiunea de vânzare, dar și aceea de cumpărare, iar, pe de altă parte, cel care insistă în a oferi

⁶ H. Diaconescu, *op.cit.*, p. 143.

⁷ Conform prevederilor art. 8² din Legea nr. 78/2000 astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și mediul de afaceri pentru prevenirea și sancționarea corupției, publicată în Monitorul Oficial nr. 279/21.04.2003.

⁸ Citat după H. Diaconescu, *op. cit.*, p. 123.

⁹ Conform prevederilor art. 6¹ din Legea nr. 78/2000 introdus prin Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și mediul de afaceri pentru prevenirea și sancționarea corupției, publicată în Monitorul Oficial nr. 279/21.04.2003.

daruri pentru a obține întocmirea unui act, nu procedează legal și nu poate fi lăsat nepedepsit.

6. Principii ale Strategiei Naționale Anticorupție 2005-2007. Strategia Națională Anticorupție reflectă angajamentul politic necondiționat, în ceea ce privește lupta împotriva corupției. Fiecare acțiune cuprinsă în această strategie se subsumează unor principii. Principiul statului de drept, pe baza căruia este consacrată supremația legii, toți cetățenii fiind egali în fața acesteia. Acesta are la bază respectarea drepturilor omului și presupune separația puterilor în stat. Principiul bunei guvernări, conform căruia Guvernul trebuie să-și stabilească acțiuni clare, eficiente, pe baza unor obiective bine stabilite și de calitate și să aibă capacitatea și flexibilitatea de a răspunde rapid necesităților sociale. Principiul responsabilității care impune obligația Guvernului de a formula politici publice și de a răspunde pentru eficiența și implementarea acestora, de a accepta și suporta consecințele neîndeplinirii acestei obligații. Principiul prevenirii săvârșirii actelor de corupție, conform căruia identificarea anticipată și înlăturarea în timp util a premiselor de apariție a faptelor de corupție sunt prioritare și imperative.

Principiul eficienței în combaterea corupției, care se bazează pe evaluarea continuă a activității PNA, atât din punctul de vedere al rezultatelor concrete, cât și al managementului instituțional. Principiul cooperării și coerenței în baza căruia instituțiile implicate în prevenirea și combaterea corupției trebuie să coopereze îndeaproape, asigurând o concepție coerentă asupra obiectivelor ce trebuie îndeplinite și a măsurilor ce trebuie luate. Principiul transparenței, consultării societății civile și al dialogului social, care impune, pe de o parte, transparența procesului decizional, iar pe de altă parte, consultarea membrilor societății civile în cadrul acestui proces. Principiul parteneriatelor public private, care recunoaște importanța cooptării societății civile în activitățile concrete de implementare a măsurilor de prevenire a corupției.