

**PREVENIREA, DESCOPERIREA
ȘI SANȚIONAREA FAPTELOR
DE CORUPȚIE**

Legea nr. 78 din 8 mai 2000

Dorin Ciuncan

**PREVENIREA, DESCOPERIREA
ȘI SANȚIONAREA FAPTELOR
DE CORUPȚIE**

Legea nr. 78 din 8 mai 2000

Ediția a II-a, revăzută și adăugită

Universul Juridic

București

-2015-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2015, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al

S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA ȘI
ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICĂTE PE INTERIORUL
ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

CIUNCAN, DORIN

Prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție :

(Legea nr. 78/2000) / Dorin Ciuncan. - Ed. a 2-a, rev. și adăugită. –

București : Universul Juridic, 2015

Bibliogr.

ISBN 978-606-673-503-2

343.352(498)

REDACȚIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.666**
E-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL tel.: **021.314.93.15**
DISTRIBUȚIE: fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

ABREVIERI

alin.	alineat
<i>apud</i>	citat după
art.	articol
BNR	Banca Națională a României
B. Of.	Buletinul Oficial
B.J.	Buletinul jurisprudenței
c.	contra, versus
C. Ap.	Curtea de Apel
Cas. II	Înalta Curtea de Casație și Justiție, secția a II-a
C. Cass	Curtea de casație franceză
C. civ.	Codul civil
C. com.	Codul comercial
C.D.	Culegere de decizii ale Tribunalului Suprem
CEDH	<i>Cour Européenne des Droits de l'Homme, European Court of Human Rights</i>
CEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
<i>cf.</i>	<i>confer</i>
C. fisc.	Codul fiscal
C.N.V.M.	Comisia Națională a Valorilor Mobiliare
col.	colegiu
Convenție	Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale
C. pen.	Cod penal
C. pen. anterior	Codul penal din 1969
C. pr. civ.	Codul de procedură civilă
C. pr. pen.	Codul de procedură penală
C. pr. pen. anterior	Codul de procedură penală din 1968
CSJ	Curtea Supremă de Justiție
<i>Culegere</i>	<i>Culegere de decizii</i> a curții de apel, tribunalului, Curții Supreme de Justiție
dec. (civ./pen.)	decizia (civilă/penală)
ed.	ediția
Ed.	Editura
H.G.	Hotărârea Guvernului
<i>ibidem</i>	în același loc
ICCJ	Înalta Curte de Casație și Justiție
<i>idem</i>	același, la fel, tot așa
lit.	litera
J.N.	Revista „Justiția Nouă”
JO	<i>Journal Officiel</i> (francez)
Jud.	Judecătoria

M. Of.	Monitorul Oficial al României
n.n.	nota noastră
O.G.	Ordonanța de Guvern
O.U.G.	Ordonanța de urgență a Guvernului
op. cit.	opera citată
p.	pagina
pct.	punctul
pp.	paginile
RDC	Revista de Drept Comercial
RDP	Revista de Drept Penal
RRD	Revista Română de Drept
R.A.	Regie Autonomă
s. (pen./civ./mil.)	secția (penală/civilă/militară)
sent. (pen./civ.)	sentința (penală/civilă)
s.n.	sublinierea noastră
<i>sqq.</i>	și următoarele
<i>supra</i>	mai sus
ș.a.	și alții (altele)
t.	tomul
Trib.	Tribunalul
Trib. jud.	Tribunalul județean/județului
Trib. reg.	Tribunalul regional/regiunii
Trib. Suprem	Tribunalul Suprem
vol.	volumul

Extrasele de jurisprudență au fost adaptate în susținerea argumentării.

*Abordările teoretice au plecat de la **cazuri concrete**, încercând să aducă **soluții practice**. Aprecierea valorii pertinente și a relevanței pentru practică ne aparține; fiind pur subiectivă, constituie doar un simplu moment de reflecție pentru cei interesați.*

Cunoașterea problematicii legate de dreptul penal și procesul penal nu poate oferi totuși decât o perspectivă limitată asupra fenomenului judiciar actual (autorități, implicații politice etc.).

*Ne bucurăm **dacă punctele de vedere exprimate** vor reprezenta un sprijin în activitatea operativ-curentă sau, cel puțin, un moment de reflecție doctrinară pentru magistrați și avocați.*

***Este permisă** orice utilizare **privată** (reproducere ulterioară), sub rezerva dreptului moral prevăzut în art. 10 lit. b) din Legea nr. 8/1996, modificată, și sub sancțiunea prevăzută în art. 140 din aceeași lege.*

În baza art. 140, este interzisă orice reproducere, cu limitările din art. 33 și art. 34.

*Lucrarea cuprinde referiri la actele normative, jurisprudență și doctrină până la data de **1 mai 2015**. Comentariile poartă amprenta datei când au fost elaborate; este evident că soluțiile doctrinare își păstrează în întregime valabilitatea pro rata temporis.*

Sunt enunțate rezumate sau extrase din jurisprudență; pentru textele mai întinse am folosit croșete.

*Avem în vedere și Decizia Curții Constituționale nr. 766 din 15 iunie 2011, publicată în M. Of. nr. 549 din 3 august 2011, prin care Curtea a statuat că sintagma „în vigoare” din cuprinsul dispozițiilor art. 29 alin. (1) și ale art. 31 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, este constituțională în măsura în care se interpretează în sensul că sunt supuse controlului de constituționalitate și legile sau ordonanțele ori dispozițiile din legi sau din ordonanțe ale căror **efecte juridice continuă să se producă** și după ieșirea lor din vigoare.*

INTRODUCERE. ETIOLOGIA CORUPȚIEI. EVOLUȚIA PERCEPȚIEI CORUPȚIEI

Și nimic nu corupe mai dezastruos, mai profund și mai puternic decât minciuna.

Mihail Sebastian

În Europa Centrală și de Est, capitalismul este construit pe ruinele socialismului, **de sus în jos**, de către o parte a fostelor cadre comuniste. Aici, postcomunismul este un sistem de relații sociale instabile acționând în ultimă instanță în sensul introducerii mecanismelor pieței. Într-un astfel de sistem, cei care exercită autoritatea și puterea efectivă sunt alții decât proprietarii reali, inițiali.

Postcomunismul beneficiază de un nivel înalt de acumulări de capital realizate în perioada socialistă, noua clasă operând **redistribuirea** proprietății centralizate, neavând intenția **restabilirii** dreptului de proprietate, a restituirii proprietăților¹.

O parte substanțială a nomenclurii politice a devenit proprietară prin încetinirea procesului de restituire a proprietăților sau a drepturilor de proprietate².

Este astăzi posibil – sperăm³ – să se probeze (juridicește) afirmația că „noua proprietate capitalistă nu este rezultatul unei investiții creatoare de noi valori, ci al unei inginerii financiare de proporții naționale”⁴.

Corupția constituie o amenințare pentru democrație, pentru supremația dreptului, echității sociale și a justiției, erodând principiile unei administrații eficiente, subminând economia de piață și punând în pericol stabilitatea instituțiilor statale.

Una dintre principalele cauze ale prezenței și perpetuării corupției este lipsa unui cadru legislativ coerent și stabil, magistrații fiind confrunțați cu un volum foarte mare de dosare în care sunt incidente prevederile mai multor legi conținând dispoziții confuze și chiar contradictorii, neclare și fără rigoare juridică, ceea ce determină adoptarea unor soluții controversate, criticabile. Corupția apare acolo unde există indiferență din partea comunității sau lipsa unor politici adecvate. „În societățile cu o cultură în care mita este un lucru obișnuit, granița dintre acceptabil și inacceptabil este, adesea, greu de delimitat”⁵.

¹ C. Cojocaru, *Crima numită privatizare*, pe:

http://www.procesulcomunismului.com/marturii/fonduri/cojocaruc/Crima_numita_privatizare.pdf.

² G. Eyal, I. Szelenyi, E. Townsley, *Noua elită conducătoare din Europa de Est*, Ed. Omega, București, 2001; C. Cosmin, *Tranziția la vecini. Noua elită conducătoare din Europa de Est. Capitalism de sus în jos*, în *Lumea* magazin nr. 10/2003.

³ „Singura întrebare cu rost în fața valului de zăngănit de cătușe și descinderi ale D.N.A. printre politicienii la cel mai înalt nivel este când, dacă și mai ales cum se vor finaliza acțiunile procurorilor care au explodat în plină campanie electorală”. Altfel spus, vor fi finalizate dosarele Microsoft, EADS, cel al retrocedărilor, Lukoil și orice urmează să mai apară până la mijlocul lui noiembrie cu condamnări pe măsura așteptărilor pe care astăzi primele cercetări ale D.N.A. le provoacă? (pe <http://www.ziare.com/stiri/dna/avalansa-provocata-de-bulgarele-justitiei>, 17 octombrie 2014).

⁴ A. Blandiana, *Fals tratat de manipulare*, Ed. Humanitas, București, 2013, p. 125.

⁵ *Enciclopedia Universală Britannica*, Ed. Litera, Encyclopedia Britannica Inc., 2010, *sub voce* Corupție.

Domeniile și relațiile sociale vulnerabile la corupție, precum și evoluția legislației în domeniul protecției proprietății, privatizării, reorganizării judiciare și achizițiilor publice nasc multiple controverse și discuții cu privire la mecanismele de protecție și de combatere a fenomenului infracțional. Lipsa unui statut clar al proprietății a favorizat extinderea corupției într-o perioadă în care România se afla în plin proces de tranziție¹, în loc de restabilirea dreptului de proprietate producându-se o redistribuire a avuției naționale².

În iulie 2012, Comisia Europeană a prezentat un Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate de România începând cu 2007³.

Comisia consideră că rezultatele obținute de România în materie de combatere a corupției la nivel înalt au reprezentat unul dintre cele mai importante progrese înregistrate în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare.

Comisia remarcă „necesitatea accelerării progreselor în ceea ce privește recomandările sale referitoare la reforma sistemului judiciar, la integritate și la lupta împotriva corupției”. Comisia va monitoriza îndeaproape progresele, în cadrul unui dialog constant cu autoritățile române, iar la sfârșitul anului 2013 va prezenta un raport cu privire la procesul de reformă⁴.

În raportul Comisiei Europene privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare este punctat răspicat faptul că în **domeniul achizițiilor publice** reforma stagnează. Potrivit Comisiei, „deficiențele în acest domeniu sunt o importantă sursă de corupție”⁵.

Comisia recomandă ca verificările *ex ante* să fie făcute de ANI, instituție căreia să i se acorde resurse în acest scop.

În raport se arată: „progresele par foarte limitate în ceea ce privește prevenirea și pedepsirea corupției legate de achizițiile publice. Pașii înainte făcuți în combaterea corupției la nivel înalt nu au fost însoțiți de progrese în domeniul achizițiilor publice”⁶.

Ca urmare a crizei economice și, mai ales, financiare pe care o traversează întreaga economie mondială, unul dintre cele mai afectate domenii de activitate este reprezentat de sectorul investițiilor; mediul economic românesc a resimțit pe deplin impactul acestei crize, impact reflectat și prin scăderea semnificativă a volumului investițiilor directe în România.

Sistemul achizițiilor publice este deficitar și generează întârzierea, blocarea și chiar anularea unor proiecte importante de dezvoltare a infrastructurii, potrivit Consiliului

¹ „Anevoiasă și nesfârșită tranziție” – L. Boia, *De ce este România altfel?*, Ed. Humanitas, București, 2012, p. 90 sqq. Spațiul în care se întinde, triumfătoare, mahalaua (p. 95).

² Theophyle/Politeia, „Libertate nu am avut, nici piață liberă și nici o clasă mijlocie, care poate forma o dreaptă funcțională” ([www.fpromania](http://www.fpromania.ro) nr. 30/2012). O problemă majoră a fost redistribuirea „avuției naționale” și acumularea tâlhărească a acesteia.

³ Comisia Europeană, Bruxelles, 30 ianuarie 2013, COM(2013)47 final, Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare. Pe [Ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_ro.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_ro.pdf) și pe www.mediafax.ro.

⁴ Pe [Ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_ro.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_ro.pdf) și pe www.mediafax.ro. A se vedea și declarația scrisă a președintei ICCJ, judecător dr. L.D. Stanciu, cu privire la raportul MCV, pe <http://www.juridice.ro/241926/iccj-despre-raportul-mcv.html>.

⁵ Comisia Europeană, Bruxelles, 30 ianuarie 2013 COM(2013)47 final, *Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare*.

⁶ Comisia Europeană Bruxelles, 30 ianuarie 2013, COM(2013)47 final.

Investitorilor Străini. Sunt de subliniat **inconsistențele în reglementările achizițiilor, practici neunitare** interinstituționale și un deficit relativ de resurse, combinat cu procese interne ineficiente ale principalilor actori implicați în acest domeniu.

Consiliul propune adoptarea unor soluții cât mai urgente pentru **îmbunătățirea sistemului de achiziții publice**, dar și creșterea stabilității și eficacității cadrului de reglementare. Este necesară realizarea unei analize profunde a impactului pe care modificările legislative le-ar aduce¹, **reducerea birocrăției și accelerarea proceselor** din interiorul sistemului de achiziții publice.

Se constată **numărul încă ridicat de contestații**, în ciuda măsurilor luate pentru reducerea lor. Astfel, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor ar trebui să aibă o **monitorizare mai strânsă a tendinței și naturii contestațiilor**.

O altă problemă identificată este **conflictul de interese**, fiind necesară dezvoltarea unor metodologii adecvate care să ducă la depistarea acestora.

Consiliul propune ca rolul și domeniul de control ale diverselor autorități implicate în achizițiile finanțate cu fonduri europene să fie clar delimitate, iar autoritățile să analizeze oportunitatea implementării unui sistem național de certificare și acreditare pentru operatorii economici care participă la licitații².

Este necesară îmbunătățirea platformei SEAP, sprijinirea și specializarea autorităților contractante, o abordare proactivă în domeniul depistării cartelurilor și practicilor anticoncurențiale la achiziții și indexarea prețurilor din contractele a căror implementare depășește un an.

Redistribuirea avuției naționale. Fenomenul corupției este universal și nu este propriu numai societății românești. Experiența democratică a arătat că fenomenul corupției are un impact direct asupra dezvoltării economice și sociale, distruge beneficiile potențiale ale forțelor de piață libere, regulile economiei de piață sunt distorsionate, iar societățile comerciale „licitează pe comision” pentru a obține un contract economic profitabil.

Privind la modul general, fenomenul corupției presupune un acord ilicit care are la bază un proces de negociere infracțională, presupune interese de natură economică ale ambelor părți, din care una are calitate de funcționar public, și care se desfășoară în condiții de clandestinitate și confidențialitate³.

Corupția poate fi definită ca fiind: „Abuzul de putere săvârșit în exercitarea funcției publice de un angajat al administrației publice, indiferent de statut, structură sau poziție ierarhică, în scopul obținerii unui profit personal, direct sau indirect, pentru sine sau pentru altul, persoană fizică ori juridică”⁴. Credem că s-ar mai putea adăuga, în subsidiar, și **folosirea neadecvată a unor informații dobândite din interiorul sistemului**. Este lucrul ce dă credibilitate și putere funcționarului corupt.

¹ Consiliul Investitorilor Străini (FIC), în dialog despre stimularea absorbției fondurilor europene pentru investiții în infrastructură prin îmbunătățirea sistemului de achiziții publice din România, pe <http://www.fic.ro/press>, 14 martie 2013.

² I. Dobrescu, *Investitorii străini sunt nemulțumiți că nu au destul acces la achizițiile publice*, pe <http://www.zf.ro/eveniment>, 15 martie 2013.

³ Din 1990, România a fost un „magazin cu dulciuri” din care s-au înfruptat toți cei care au avut cheia sau cei care au reușit să-și aranjeze un șperaclu. *România înghețată: Magazinul cu dulciuri*, pe <http://www.contributors.ro/politica-doctrine>.

⁴ MAI, Direcția Generală Anticorupție, Campania „Corupția te condamnă!”, 2012. Enciclopedia Universală Britannica. dorin.ciuncan.com.

Pornind de la aceste caractere ale corupției, și capacitatea organismelor statului cu atribuții în prevenirea și combaterea acestui fenomen este diminuată – sub aspectul posibilității de a intra în posesia unor informații cu valoare operativă, în timp util – de caracterul ascuns, insidios al negocierii infracționale.

În literatură se vorbește despre o serie de fenomene sociale caracteristice **capitalismului timpuriu**, ca naștere rapidă a unor mari inegalități sociale, aici aflându-se și o cauză a extinderii corupției. În condițiile crizei economice „inevitabil asociate restruc-turării și tranziției și pe fundalul unei recesiuni economice planetare, funcțiile economice ale statului nu sunt transferate unor alte organizații, ca în democrațiile occidentale”¹. Aceste fenomene par să întovărășească, imprevizibil, cel puțin într-o primă etapă, tranziția spre economia de piață².

Fenomenul corupției are și el o dinamică proprie, în sensul că a suferit și suferă în continuare modificări cantitative și calitative. Trecerea la economia de piață și descătușarea inițiativei private pe fondul unui aparat birocratic învechit a făcut ca fenomenul corupției să prolifereze într-o multitudine de noi domenii. Cu titlu de exemplu, menționăm apariția fenomenelor de corupție în domeniul financiar-bancar în vederea obținerii unor credite; interesul în vederea obținerii în condiții avantajoase a unor spații comerciale; intrarea în posesia unor autorizații de funcționare, a unor licențe de import-export; privatizarea frauduloasă a unor operatori economici cu capital de stat etc. „Nu vrem să recunoaștem că, din păcate, privatizările au fost în proporție de 80% un eșec. După cum nu vrem să recunoaștem că, iată, vindem acțiuni la companii strategice, în perioadă de criză, în condițiile în care capital autohton nu există. Trebuie să recunoaștem că, din păcate, am distrus mult. Au dispărut industrii care au fost competitive dintotdeauna, cu exporturi de peste 80-90% în Vest. Cu prea mare ușurință, începând din '90 încoace, am acceptat prea multe sfaturi de afară, spre binele nostru, și binele a dus la situația de astăzi a României. Ar fi trebuit să vorbim despre o Românie cu un PIB de trei ori mai mare decât cel de astăzi”³.

Între 2002-2008, au fost privatizate de către AVAS circa 250 de societăți comerciale, printre care, SC Automobile Dacia SA Mioveni, SC Aro SA Câmpulung Muscel, SC Chimcomplex SA Borzești, SC Bere Azuga SA Azuga, SC Republica SA București, SC Marmosim SA Simeria, SC Lafarge Agregate Betoane SA București, SC Letea SA Bacău, SC Eforie SA Eforie Sud, SC Siderurgica SA Hunedoara, SC Petrotub SA Roman, SC Tubinox SA București, SC Agricola International SA Bacău, SC Lactate Harghita SA Miercurea Ciuc, SC Sintofarm SA București, SC Cramele Halewood SA Ploiești etc.⁴.

Astfel, între anii 1998 și 2008, toate instituțiile publice implicate în procesul de privatizare (ADS, APAPS/AAVAS, OPSPI, ministere de resort-sănătate, turism,

¹ M. Botez, *Intellectualii din Europa de Est*, Ed. Fundației Culturale Române, București, 1993, p. 113.

² *Ibidem*, pp. 112-113. A se vedea D. Ciuncan, *Corupția în spațiul public*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 11 sqq. A se vedea și T. Gallagher, *Deceniul pierdut al României. Mirajul integrării europene după anul 2000*, Ed. All, București, 2010.

³ N. Văcăroiu, citat în C. Medrega, M. Panaete, *Fostul prim-ministru PSD Nicolae Văcăroiu afirmă că 80% din privatizările din România au fost un eșec. Este adevărat sau nu?*, pe <http://www.zf.ro/analiza/fostul-prim-ministru-psd, 5> aprilie 2013.

⁴ Pe <http://www.dcnews.ro/mobile/de-ce-ar-putea-ajunge-dacia-agricola-sau-lafarge-la-dna>.