



SEMINARUL “CORUPȚIA LA NIVEL ÎNALT ȘI SANȚIUNILE APLICATE DE INSTANȚĂ”

BUCUREȘTI, 19 NOIEMBRIE, 2007

REZUMATUL DISCUȚIILOR

Introducere

Acest raport prezintă rezumatul discuțiilor purtate în cadrul seminarului „Corupția la nivel înalt și sancțiunile aplicate de instanță” care a avut loc la Hotelul Novotel din București, în data de 19 noiembrie 2007. Seminarul a fost co-finanțat de către ABA/CEELI, cu suportul financiar al Pactului de Stabilitate – Inițiativa Anticorupție pentru Europa de Sud Est (SPAI) și de către Fundația Konrad Adenauer – Programul Statul de Drept Europa de Sud Est, cu participarea Ambasadei Republicii Franceze la București și a Institutului Național al Magistraturii (INM). La acest seminar 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 Justiție¹. Reprezentanți ai Institutului Național al Magistraturii, precum și ai Consiliului Superior al Magistraturii au fost prezenți în calitate de observatori.

Seminarul a fost moderat de către doamna judecător Raluca Moroșanu (Curtea de Apel București). Doi experți străini, doamna judecător Marie Leclair (magistrat francez detașat în cadrul Ministerului de Justiție al României) și domnul judecător Andrea Venegoni (magistrat italian detașat în cadrul Oficiului European de Luptă Antifraudă/OLAF) au împărtășit participanților aspecte din experiența lor profesională în domeniu.

Observația din Raportul Comisiei Europene din 27 iunie 2007, conform căreia „pedepsele aplicate de instanțe în cazurile de corupție nu au un efect disuasiv și nu își îndeplinesc funcția preventivă” a stat la baza inițiativei organizatorilor de a oferi un cadru de discuție între judecătorii români și specialiștii în probleme de corupție din cele două state europene menționate, privind aplicarea efectivă a legislației în acest sens, fără a adera la opinia Comisiei² și fără nici o intenție de a critica hotărârile judecătorești adoptate până în prezent în asemenea cauze. Participanții au fost invitați să își exprime punctele de vedere privind: dificultățile practice întâlnite de magistrații români în soluționarea cauzelor de corupție la nivel înalt, sancțiunile corespunzătoare și funcția preventivă a acestora și impactul general pe care corupția îl are asupra justiției în România.

Organizatorii au propus abordarea a trei aspecte problematice: 1) care sunt obstacolele care pot împiedica în România reacția fermă împotriva corupției la nivel înalt?; 2) în ce măsură pedepsele aplicate pot transmite mesaje disuasive în contextul legislativ din România?; 3) care este impactul pe care îl poate avea percepția de impunitate asupra credibilității sistemului juridic?

¹ V. Anexa I – Lista participanților.

² V. Anexa II – Extras din Raportul Comisiei Europene din iunie 2007.

Obstacole care împiedică reacția fermă împotriva corupției la nivel înalt

Înainte de seminar, participanților li s-a cerut să răspundă la un chestionar și să listeze obstacolele întâlnite în oricare dintre stadiile procedurale (urmărirea penală și finalizarea dosarului printr-o soluție de trimitere în judecată, judecarea cauzei în fond în primă instanță și în căile de atac, stabilirea vinovăției și aplicarea unor sancțiuni corespunzătoare). Răspunsurile practicienilor la chestionar au arătat că există dificultăți atât tehnice (aspecte procedurale) cât și operaționale care trebuie luate în considerare atunci când se încearcă stabilirea unei tipologii a potențialelor disfuncționalități privind soluționarea cauzelor de corupție.

Aceste disfuncționalități se manifestă în general în legătură cu: incoerența generală a cadrului legislativ³; folosirea excesivă a excepțiilor de constituționalitate și a nulităților de către apărare – o practică pe care instanțele nu o pot împiedica, având în vedere absența normelor procedurale penale de sancționare a abuzului de drept⁴; deficiențele mecanismelor de protecție a martorilor pe parcursul procesului penal, care duc la schimbarea frecventă a declarațiilor; respingerea nejustificată a solicitărilor apărării în cursul urmăririi penale; neclaritatea normelor legale privind procedura aprobării interceptărilor și a obținerii certificatului ORNISS⁵; incidența conflictelor de competență între DNA și DIICOT⁶ care indică necesitatea stabilirii unor criterii clare pentru a prioritiza competențele organelor judiciare; dificultățile practice pe care le întâmpină instanța în situațiile de separare a probatoriului datorate disjungerii dosarelor; nevoia de profesioniști, la nivelul organelor de cercetare penală, specializați în infracțiuni financiare⁷; interpretarea și aplicarea operațională neunitară a cerinței ca rechizitoriul să fie aprobat de procurorul ierarhic superior⁸; documentarea deficitară a situațiilor sau operațiunilor de „flagrante delicto”; lipsa unor definiții clare a infracțiunilor de „corupție” în codul penal.

Pedepsele și funcția preventivă a acestora

Participanții au discutat despre factorii care influențează diferitele tipuri de pedepse aplicate în cauzele de corupție. Majoritatea acestora s-au referit la funcția preventivă din perspectiva principiului general al individualizării pedepselor, analizând noțiunea și aplicabilitatea unei politici penale naționale privind corupția în România.⁹

³ Participanții au menționat modificările multiple și constante ale actualului Cod de procedură penală, precum și ale legislației privind activitatea DNA și DIICOT.

⁴ Asemenea prevederi există doar în Codul de procedură civilă.

⁵ Certificatul ORNISS (Oficiul Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat) este necesar pentru accesul la documente clasificate. Mulți judecători nu au un astfel de certificat (procedurile de acordare a acestuia sunt neclare), fiind necesar ca documentele clasificate dintr-un dosar să fie văzute numai de un judecător cu certificat ORNISS care să ateste existența probei respective. Această practică generează dificultăți și creează confuzie și tergiversări în soluționarea cauzei. În cadrul unor seminarii organizate de CEELI în trecut, magistrați români și-au exprimat opinia că, având în vedere jurământul depus la intrarea în magistratură, o astfel de certificare nu este necesară (V. „Corupția – O prioritate a programului de reformă”, raport final asupra seriei de cinci seminarii organizate de ABA/CEELI cu finanțare SPAI).

⁶ Întrucât DNA are competență asupra cauzelor de corupție la nivel înalt iar DIICOT – asupra cauzelor de crimă organizată, în cauzele care implică ambele aspecte – de exemplu, corupție și operațiuni organizate de spălare de bani – apar conflicte de competență care duc la tergiversarea procesului penal.

⁷ Deficiențele rechizitoriilor constituie unul dintre motivele principale pentru care judecătorii folosesc prevederile art. 332 din Codul de procedură penală care indică posibilitatea de a restitui dosarul pentru refacerea urmăririi penale.

⁸ Unele instanțe au interpretat această cerință legală ca pe o simplă procedură administrativă; alte instanțe au privit-o ca pe o verificare a legalității și temeiniciei dosarului, atribuind o mai mare responsabilitate procurorului de rang superior în ceea ce privește întocmirea rechizitoriului (art. 264 alin. 3).

⁹ Conform art. 72 din Codul penal, toate pedepsele trebuie să fie individualizate ținând seama de persoana infractorului.

Discuțiile s-au centrat pe modul de construire a argumentării suspendării pedepselor în cauzele de corupție la nivel înalt, arătând că în cazul infracțiunilor de corupție pericolul social tinde să fie apreciat ca mai puțin semnificativ decât în cazul altor infracțiuni (tâlhărie, vătămare corporală etc.) Unii dintre participanți 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 mai este iminent. De asemenea, în procesul individualizării pedepsei, persoanele condamnate pentru infracțiuni de corupție beneficiază deseori de luarea în considerare a statutului lor social (aparțin în general unei clase sociale superioare, nu au antecedente penale, au un loc de muncă și legături familiale stabile, sunt educați și își pot angaja avocați care să le apere cauza cu pricepere). O parte dintre judecătorii prezenți au sugerat că o politică penală națională în acest domeniu ar necesita interzicerea explicită a posibilității de a suspenda pedepsele pentru infracțiuni de corupție, în vreme ce alți judecători prezenți au subliniat că o astfel de măsură ar reprezenta o atingere gravă a principiului independenței.

Problema pedepselor proporționale și diversificate pentru infracțiunile de corupție a fost dezbătută îndelung, participanții ducând comparativ asupra prevederilor legale din alte țări¹⁰. Mai mulți participanți și-au exprimat rezerva în privința aplicării de amenzi, pentru că acestea ar putea genera în rândul opiniei publice percepția că libertatea „poate fi cumpărată” și ar facilita crearea unor „fonduri de risc” pentru infractori. Participanții nu au contestat oportunitatea aplicării procedurii sechestrării bunurilor, dar au privit confiscarea bunurilor (ca sancțiune) ca fiind o procedură problematică în România, în principal datorită prezumției constituționale privind caracterul licit al dobândirii proprietății¹¹.

Cei doi magistrați din Franța și Italia au prezentat participanților unele aspecte din experiența lor practică privind procedura sechestrării și confiscării bunurilor și au vorbit despre modificările graduale pentru îmbunătățirea legislației acestor două țări în conformitate cu normele internaționale și europene în materie¹². Este de menționat că normele europene și internaționale la care s-a făcut referire sunt aplicabile și în România.

- 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)¹³. Modificările au extins posibilitatea de a confisca produsele oricărei infracțiuni pedepsite cu închisoare mai mare de 2 ani astfel încât, pentru infracțiunile grave¹⁴, 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

¹⁰ V. Anexa III – „Prezentare comparativă a practicilor și normelor privind condamnarea infracțiunilor de corupție în Franța, Germania, Ungaria, Irlanda, Regatul Unit al Marii Britanii și în Statele Unite ale Americii” – lucrare redactată de Meagan Condrey, colaborator voluntar al ABA/CEELI.

¹¹ Art. 44 alin. 8 din Constituția României: “Averea dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă”.

¹² Convenția Națiunilor Unite împotriva traficului ilegal de narcotice și substanțe psihotrope (1988); Consiliul Europei - Convenția privind spălarea, percheziționarea, ridicarea și confiscarea bunurilor obținute din infracțiuni (1990); Convenția Națiunilor Unite împotriva crimei organizate transfrontiere (2000); Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției (2003); Decizia-cadru 2005/212/JAI privind confiscarea produselor, instrumentelor și bunurilor conexe unor infracțiuni (24 februarie 2005).

¹³ “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”.

¹⁴ Categoria “infracțiunilor grave” include: infracțiuni la regimul drogurilor, traficul de persoane, crima organizată, spălarea banilor.

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 trecută din sarcina acuzării în sarcina 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 învinuitului 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 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.

- În Italia, legislația penală a fost de asemenea influențată în ultimii 10 ani de evoluția normelor anti-corupție internaționale și europene. În prezent, confiscarea bunurilor este folosită ca măsură provizorie, pentru a preveni comiterea de alte infracțiuni, pentru a garanta confiscarea finală sau recuperarea pagubelor¹⁵ și pentru a garanta că obiectele legate de comiterea infracțiunii pot fi reținute ca probe. Legea italiană face o distincție între „prețul”, „rezultatul” și „profitul” infracțiunii. De exemplu, într-un caz de corupție, dacă demnitarul public a cerut o mită de 50.000€, dar a obținut doar 10.000€ și a împărțit această sumă în jumătate cu o altă persoană, „prețul” acestei infracțiuni este de 50.000€, „rezultatul” este de 10.000€ și „profitul” pentru fiecare este de 5.000€. Chiar dacă legea permite sechestrul temporar fie al „profitului” fie al „prețului” infracțiunii (conform definiției de mai sus), Curtea Supremă italiană a hotărât în câteva situații că acesta poate fi dispus numai în limitele „profitului” obținut, chiar dacă „prețul” infracțiunii a fost mai mare decât acesta. Confiscarea, pe de altă parte, este considerată ca fiind o măsură definitivă impusă atunci când hotărârea instanței rămâne definitivă. 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. În Italia, la fel ca în majoritatea sistemelor de drept europene, sarcina probei revine în general acuzării (fie și numai pentru a arăta că bunurile sechestrate aparțin învinuitului); inversarea sarcinii probei este posibilă în anumite cazuri limitate, cum ar fi cele care privesc infracțiuni de crimă organizată, spălare de bani etc., atunci când confiscarea profiturilor ar putea fi dispusă. În ceea ce privește persoanele juridice, sancțiunile pot să implice confiscarea de acțiuni sau de bunuri ale acestora, în afara situațiilor în care persoana juridică respectivă face dovada diligențelor depuse în instituirea unor mecanisme eficiente de prevenire a unor astfel de infracțiuni.

¹⁵ Acest tip de sechestrul este posibil numai după ce procurorul a înaintat rechizitoriul instanței, NU și în timpul urmăririi penale.

Impunitatea și credibilitatea sistemului de justiție

Problema impunității a fost discutată din perspectiva impactului negativ general pe care corupția îl are asupra unei țări, întrucât afectează credibilitatea sistemului politic și transparența economiei naționale (îndepărtând competitorii onești și potențialii investitori străini) și facilitează răspândirea practicilor ilegale.

Participanții au indicat că, în contextul cadrului legislativ actual din România, judecătorii nu pot adopta o hotărâre decât pe baza probelor administrate iar atunci când dovezile nu susțin în mod convingător sentința de vinovăție sau condamnarea la o pedeapsă aspră cu închisoarea, judecătorii sunt nevoiți fie să dispună achitarea, fie să suspende executarea pedepsei. Mai mulți judecători au fost de părere că, în ciuda presiunii insistente din partea massmedia și a societății civile, credibilitatea sistemului de justiție poate fi câștigată numai prin claritatea și precizia argumentelor formulate în hotărârile judecătorești care privesc cazuri complexe de corupție.

Concluzii

Sesiunea de discuții s-a încheiat cu câteva remarci privind posibile acțiuni viitoare care să ia în considerare subiectul pedepselor aplicate infracțiunilor de corupție la nivel înalt. Pe termen scurt, având în vedere eforturile actuale de a redacta noile coduri (codul penal și codul de procedură penală), participanții au fost de acord că asociațiile magistraților ar trebui să fie implicate în dialoguri periodice privind modificările propuse, precum și că prevederile privind sechestrarea și confiscarea bunurilor rezultate în urma săvârșirii unei infracțiuni, ca și cele privind delimitarea competențelor (mai ales în ceea ce privește DNA și DIICOT) ar trebui atent analizate. A fost de asemenea subliniat că este de dorit ca judecătorii și procurorii să colaboreze, pentru transmite un mesaj puternic, consistent și disuasiv atât către infractori cât și către public în general.

Alte aspecte importante de avut în vedere pe termen lung sunt nevoia de armonizare a legislației cu prevederile internaționale și europene care au creat mecanisme eficiente și efective de luptă împotriva corupției¹⁶ precum și nevoia de specializare a judecătorilor, procurorilor și polițiștilor care se confruntă cu infracțiuni complexe asociate infracțiunilor de corupție.

¹⁶ ABA/CEELI a distribuit participanților la seminar un raport redactat în 2007 de prof. Guillermo Jorge, care detaliază evoluțiile recente ale normelor internaționale de prevenire și sancționare a infracțiunilor de corupție. Acest raport include o analiză a modului în care alte țări au abordat problematica investigării acestui tip de infracțiuni, precum și o analiză a implementării noilor instrumente juridice și strategii necesare, precum inversarea sarcinii probei (V. Anexa IV – Rezumat al studiului comparativ “Cadrul legislativ din România privind îmbogățirea ilicită”).