



**CADRUL LEGISLATIV  
DIN ROMÂNIA PRIVIND  
ÎMBOGĂȚIREA ILICITĂ**

---

**GUILLERMO JORGE**

ACEST PROIECT A FOST COORDONAT DE CĂTRE ASOCIAȚIA BAROULUI AMERICAN/  
INIȚIATIVA JURIDICĂ PENTRU EUROPA CENTRALĂ ȘI EURASIA (ABA/CEELI), CU SPRIJIN  
FINANCIAR ACORDAT DE CĂTRE PACTUL DE STABILITATE – INIȚIATIVA ANTICORUPȚIE  
(SPAI)

**IULIE 2007**

## **Mulțumiri**

Prezentul raport a fost elaborat de către domnul Guillermo Jorge, profesor de drept și consultant specializat pe probleme de anticorupție. Domnia sa este absolvent al Facultății de Drept a Universității din Buenos Aires și al unui masterat (LLM) la Facultatea de Drept Harvard. Echipa biroului CEELI România și doamna Meagan Condrey - stagiar CEELI, au contribuit la coordonarea proiectului, au acordat autorului asistența necesară pentru efectuarea studiilor și au participat la redactarea formală a textului raportului final.

Dorim să mulțumim tuturor celor care au participat la cele 17 interviuri desfășurate în București în luna aprilie 2007 cât și celor care au oferit comentarii asupra versiunii în lucru a raportului.

Madeleine Crohn  
Director  
ABA/CEELI România

# REZUMAT <sup>1</sup>

Studiile efectuate pe parcursul ultimilor douăzeci de ani au evidențiat o relație strânsă între corupție și democrațiile neconsolidate. Corupția reduce veniturile bugetare, crește costurile de operare a administrației, crește cheltuielile guvernului destinate salariilor și reduce cheltuielile de funcționare și întreținere. De asemenea, corupția diminuează încrederea publicului în instituțiile guvernamentale, un factor esențial în cadrul procesului de tranziție către democrație.

Prin ratificarea Convenției ONU împotriva corupției (UNCAC)<sup>2</sup>, România a acceptat să analizeze serios posibilitatea de a incrimina îmbogățirea ilicită – definită ca fiind o creștere semnificativă a averii unui demnitar public pe care acesta nu o poate justifica în mod rezonabil în raport cu veniturile sale licite. Obligația internațională la care România a achiesat constă în a depune *“eforturi reale pentru a determina dacă [dobândirea ilicită a averilor] este compatibilă cu sistemul [său] juridic”*.<sup>3</sup> Studiul de față urmărește să contribuie la aceste eforturi, punând la dispoziție o analiză cuprinzătoare a infracțiunii, a limitărilor sale constituționale și a celor care decurg din respectarea drepturilor omului, precum și diferitele posibilități de abordare a problemicii *averii nejustificate* compatibile cu cadrul legislativ existent în România în prezent, incluzând și recent înființata Agenție Națională de Integritate.

Prezentul studiu este împărțit în cinci secțiuni interdependente. După o scurtă introducere și dezbateri asupra cadrului istoric românesc privind instaurarea democrației și o enumerare a restricțiilor constituționale care contribuie la prevenirea abuzului de putere, secțiunea B pune în dezbateri cadrul internațional fundamental cu privire la îmbogățirea ilicită. Această secțiune prezintă în detaliu evoluțiile recente din domeniul dreptului penal privind incriminarea și/sau prevenirea infracțiunilor generate de aviditate. De asemenea, secțiunea include o analiză a evoluțiilor recente referitoare la sarcina probei în cadrul anchetelor unor astfel de infracțiuni. Este prezentată și problematica inversării sarcinii probei în unele țări, precum și abordarea legislativă care pune accent pe necesitatea de a dovedi faptul că persoana cunoaște originea ilicită a averii, și nu pe dovedirea infracțiunii principale propriu-zise. Această secțiune cuprinde totodată o analiză a modului în care alte țări au abordat problematica anchetării acestor infracțiuni, precum și o analiză a implementării noilor instrumente juridice și strategii necesare unei bune desfășurări a acestor anchete. Sunt prezentate în acest sens reglementările aferente din Franța, Australia, Austria, Italia, Germania, Ungaria, Olanda, Polonia, Elveția, Regatul Unit al Marii Britanii și Statele Unite ale Americii.

Secțiunea C oferă o analiză aprofundată a cadrului legislativ românesc privind controlul averilor nejustificate ale persoanelor care ocupă funcții publice. Această secțiune include un scurt istoric al aspectelor legate de dobândirea ilicită a averilor în perioada regimului comunist și al celor

---

<sup>1</sup> Metodologia aplicată a inclus examinarea surselor juridice (vezi Bibliografie) și interviuri efectuate pe teren (București, aprilie 2007). Eventualele comentarii se vor trimite autorului raportului la adresa e-mail [gjorge@udesa.edu.ar](mailto:gjorge@udesa.edu.ar) și ABA-CEELI, la adresa [office@abaceeli.ro](mailto:office@abaceeli.ro).

<sup>2</sup> UNCAC, Doc. A/58/422, a fost adoptată de către Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite pe data de 31 octombrie 2003, la sediul Națiunilor Unite din New York. Aceasta a fost deschisă tuturor statelor spre semnare în perioada 9 - 11 decembrie 2003 la Merida, Mexic, moment în care a fost semnată și de România. A fost ratificată ulterior, la data de 2 noiembrie 2004, prin adoptarea Legii nr. 365/2004 (publicată în Monitorul Oficial nr. 903/5.10.2004). UNCAC a intrat în vigoare pe data de 14 decembrie 2005.

<sup>3</sup> Oficiul Națiunilor Unite împotriva Drogurilor și Criminalității, “Ghidul legislativ al Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției”, Viena, 2006; [http://www.unodc.org/unodc/crime\\_convention\\_corruption\\_guide.html](http://www.unodc.org/unodc/crime_convention_corruption_guide.html)

referitoare la prezumția constituțională de dobândire licită a averii. Secțiunea C continuă cu o dezbatere asupra Legii nr. 115/1996 și a începuturilor responsabilității publice în România, odată cu crearea unui sistem de declarații de avere ce obligă anumite categorii de persoane care ocupă funcții publice să își declare bunurile.

S-a menționat că, în pofida avantajelor potențiale ale sistemului stabilit prin Legea nr. 115/1996, această lege nu a operat într-un mod sistematic de la adoptare. Astfel, secțiunea C a raportului analizează amănunțit proiectul de lege propus de guvern în luna iunie 2006, care urmărea să creeze un mecanism permanent de declarare a averilor, conflictelor de interese și incompatibilităților, administrat de o autoritate autonomă, cu atribuții de verificare și control (Agenția Națională de Integritate). Aceasta a constituit o oportunitate semnificativă de a consolida responsabilitatea la nivel orizontal în România. Din păcate, după cum demonstrează raportul de față, Legea nr. 144/2007, în forma în care a fost adoptată de către Senat și în pofida unor modificări introduse printr-o ordonanță de urgență a guvernului, a diminuat considerabil această oportunitate majoră.

Secțiunea C.4. cuprinde o analiză aprofundată a punctelor forte și a deficiențelor Agenției Naționale de Integritate (ANI). În finalul acestei secțiuni, se concluzionează că, deși Legea nr. 144/2007 a creat un organism centralizat, cu un anumit grad de independență, unele prevederi ridică semne de întrebare legitime cu privire la independența ANI în viitor. Mai exact, există preocupări serioase privind perioada mandatului conducerii ANI și persoanele responsabile de numirea acesteia. De asemenea, există preocupări legate de inițierea investigațiilor, de vreme ce legea nu încurajează câtuși de puțin cetățenii să furnizeze informații utile. Dimpotrivă, există mulți factori care descurajează depunerea de sesizări la ANI. În plus, președintele ANI deține monopolul în ceea ce privește luarea deciziilor, lipsind criteriile obiective care să-i limiteze puterea discreționară. Mai mult decât atât, sesizările (sau reclamațiile) pot fi depuse de persoane fizice sau juridice *interesate*, fapt ce pare a impune existența unei anumite justificări, ca o condiție prealabilă depunerii unei sesizări sau reclamații.

Nu sunt admisibile reclamațiile confidentiale, deoarece legea prevede ca sesizările să fie datate și semnate, fapt ce ar putea fi în contradicție cu scopul standardelor internaționale privind protecția martorilor, a victimelor și a persoanelor care depun reclamații, prevăzute, printre altele, de articolul 33 al Convenției ONU împotriva corupției. În plus, prevederea nu se referă la protejarea reclamanților care au calitatea de avertizori de integritate. Atribuțiile în cadrul anchetei au fost de asemenea limitate în mod drastic. Inspectorii nu au dreptul de a cita persoane, de a solicita mandate de percheziție și nici de a dispune expertize. Toate acestea contribuie la subminarea succesului potențial al ANI.

Secțiunea D include o analiză a trei aspecte prin prisma cărora trebuie analizată infracțiunea de îmbogățire ilicită în România. În primul rând, prezumția constituțională privind legalitatea dobândirii averii, care include o analiză și o discuție asupra practicii judiciare recente cu privire la articolul 44 alineat 8 din Constituție; în al doilea rând, prezumția de nevinovăție, acordându-se o atenție deosebită inversării sarcinii probei, analizând atât sistemele de drept penal din Statele Unite ale Americii și Regatul Unit al Marii Britanii cât și jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), în comparație cu sistemul de drept din România; în al treilea rând, dreptul la tăcere, cu un accent deosebit pe dreptul de a nu face declarații și dreptul de a nu pune probe la dispoziția organelor de anchetă.

Secțiunea E oferă o analiză a îmbogățirii ilicite în raport cu prevederile Convenției ONU împotriva corupției, care demonstrează că nici prezumția de „dobândire licită a averii,” prevăzută

de Constituția României, nici garanțiile de protecție a drepturilor omului asigurate de prezumția de nevinovăție și dreptul la tăcere nu sunt absolute. Dimpotrivă, în anumite circumstanțe determinate, au fost permise limitări ale acestor drepturi.

Studiul concluzionează că, în condițiile discutate anterior, cadrul legislativ existent în România nu conține delimitări de ordin tehnic care să permită incriminarea îmbogățirii ilicite. Cu toate acestea, există preocupări instituționale serioase referitoare la eficacitatea unui astfel de instrument legal. Se recomandă însă mai curând îmbunătățirea cadrului legal din România și acumularea unei experiențe practice în ceea ce privește controlul administrativ al averilor nejustificate, înainte de a se avansa în sfera dreptului penal.

## CUPRINS

A. INTRODUCERE: DEMOCRAȚIA, RĂSPUNDEREA ȘI CORUPȚIA LA NIVEL ÎNALT .....	8
B. REDUCEREA INFRAȚIUNILOR GENERATOARE DE PROFIT: O NOUĂ PARADIGMĂ ÎN DREPTUL PENAL .....	13
B.1. INVERSAREA SARCINII PROBEI PRIVIND PROVENIENȚA ILICITĂ A BUNURILOR OBȚINUTE PRIN COMITEREA UNOR INFRAȚIUNI .....	16
C. CADRUL LEGAL ROMÂNESC PRIVIND CONTROLUL AVERII NEJUSTIFICATE A PERSOANELOR CARE OCUPA FUNCȚII PUBLICE .....	23
C.1. ÎMBOGĂȚIREA ILICITĂ ÎN PERIOADA REGIMULUI COMUNIST .....	23
C.3. ÎNCEPUTURILE RESPONSABILITĂȚII PUBLICE: REGIMUL JURIDIC AL LEGII NR. 115/1996 .....	25
C.4. CONTROLUL AVERILOR DE CĂTRE AGENȚIA NAȚIONALĂ DE INTEGRITATE .....	29
D. RESTRICȚIILE PRIVIND ÎMBOGĂȚIREA ILICITĂ ÎN ROMÂNIA IMPUSE DE CONSTITUȚIE ȘI DE DOCUMENTELE PRIVIND DREPTURILE OMULUI .....	35
D.1. GARANȚIILE CONSTITUȚIONALE ALE DREPTULUI DE PROPRIETATE .....	35
<i>D.1.a. Dezbaterea parlamentară privind eliminarea articolului 44, alineat 8 .....</i>	<i>36</i>
<i>D.1.b. Practica judiciară privind articolului 44, alineat 8 din Constituția României .....</i>	<i>37</i>
<i>D.1.c. Concluzii referitoare la prezumția de legalitate în dobândirea averii .....</i>	<i>41</i>
D.2. PREZUMȚIA DE NEVINOVĂȚIE .....	42
<i>D.2.a. Excepții privitoare la prezumția de nevinovăție .....</i>	<i>43</i>
D.3. DREPTUL DE A NU SE AUTOINCRIMINA .....	52
<i>D.3.a. Dreptul de a nu face declarații .....</i>	<i>53</i>
<i>D.3.b. Dreptul de a nu aduce probe .....</i>	<i>55</i>
E. INFRAȚIUNEA DE ÎMBOGĂȚIRE ILICITĂ .....	56
E.1. ÎMBOGĂȚIREA ILICITĂ ÎN CONVENȚIA ONU ÎMPOTRIVA CORUPȚIEI .....	56
E.2. MOTIVELE DE INCRIMINARE A “ÎMBOGĂȚIRII ILICITE” .....	58
E.3. CADRUL CONSTITUȚIONAL AL ÎMBOGĂȚIRII ILICITE ÎN SISTEMUL DE DREPT ROMÂNESC .....	59
<i>E.3.a. Compatibilitatea cu standardele internaționale .....</i>	<i>59</i>
<i>E.3.b. Este necesară introducerea unei infracțiuni privind îmbogățirea ilicită în România? .....</i>	<i>62</i>
<i>E.3.c. Abordări privind formularea conținutului infracțiunii .....</i>	<i>64</i>
F. ANEXA A: EXPERIENȚA ALTOR STATE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE INFRAȚIUNILE DE ÎMBOGĂȚIRE ILICITĂ .....	67

<b>F.1. HONG KONG</b> .....	67
<b>F.2. ARGENTINA</b> .....	71
<b>G. ANEXA B. OBSERVAȚII PRIVIND IMPLEMENTAREA LEGII NR. 144/2007</b> .....	75
<b>G.1. CONSILIUL NAȚIONAL DE INTEGRITATE (CNI)</b> .....	75
<b>G.2. PERSOANELE CARE OCUPĂ FUNCȚII PUBLICE OBLIGATE SĂ ÎȘI DECLARE AVERILE</b> .....	75
<b>G.3. ROLUL DEPARTAMENTULUI PENTRU RESURSE UMANE</b> .....	76
<b>G.4. LIPSA UNUI FORMULAR NOU PENTRU DECLARAREA AVERII</b> .....	78
<b>G.5. DECLARAREA VALORII PROPRIETĂȚILOR IMOBILIARE</b> .....	78
<b>G.6. FORMULARUL PE HÂRTIE ȘI ADMINISTRAREA SISTEMULUI DE DECLARARE A AVERILOR</b> .....	78
<b>G.7. CONFLICTELE DE INTERESE ȘI INCOMPATIBILITĂȚILE</b> .....	79
<b>H. TABELE</b> .....	82
<b>I. BIBLIOGRAFIE</b> .....	84

## A. INTRODUCERE: DEMOCRAȚIA, RESPONSABILITATEA ȘI CORUPȚIA LA NIVEL ÎNALT

1. Era post-comunistă a inaugurat cel de “al treilea val” de democratizare în țările din Europa Centrală și de Est. Pe parcursul perioadei de tranziție, aceste țări au introdus în cadrul lor constituțional elemente caracteristice pentru majoritatea democrațiilor constituționale. Pe de o parte, sistemul parlamentar în care se aplică regula votului majorității, cu un sistem electoral stabil și competitiv și cu partide politice instituționalizate care urmăresc asigurarea alternanței la guvernare; pe de altă parte, restricțiile constituționale care urmăresc să controleze exercitarea puterii și să prevină abuzurile din partea majorității care se află la guvernare; separarea puterilor în stat, sistemul de control reciproc al puterilor, controlul judiciar, carta drepturilor fundamentale și limitarea modificărilor constituționale.
2. Constituția României din anul 1991 nu a fost o excepție de la această tendință, definind România ca o republică în care statul urmează a fi organizat în virtutea principiilor fundamentale ale separării și echilibrului între puteri – legislativă, executivă și judecătorească (articolul 1) – și adoptarea unei reguli majoritare, afirmând că suveranitatea națională va reveni poporului român, va fi exercitată prin intermediul organelor reprezentative, rezultate în urma alegerilor libere, periodice și corecte precum și în urma referendumurilor (articolul 2). Cadrul instituțional de bază se compune dintr-un președinte, ales prin vot popular, care este șeful statului și comandantul suprem al forțelor armate, guvernul, care răspunde din punct de vedere politic în fața parlamentului, și Curtea Constituțională, în calitate de garant al supremației Constituției, care dispune de prerogative bine definite în a se pronunța asupra constituționalității legilor, atât înainte, cât și după promulgarea acestora. Referitor la restricțiile impuse modificărilor constituționale în scopul prevenirii abuzurilor din trecut, articolul 152 stabilește imposibilitatea revizuirii, printre altele, a formei republicane de guvernare, a independenței justiției și a pluralismului politic. Articolul 152 interzice de asemenea suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor conferite acestora.
3. Studiile efectuate în ultimii douăzeci de ani au evidențiat o legătură strânsă între democrațiile slab consolidate și corupție. Pe de o parte, corupția sistemică pune în pericol democrația și guvernarea prin slăbirea instituțiilor politice și a participării publice, precum și prin întârzierea și distorsionarea dezvoltării economice necesare în vederea susținerii

democrației.<sup>4</sup> Corupția afectează componența cheltuielilor bugetare. Există dovezi incontestabile că guvernele corupte adoptă o atitudine de “animal de pradă” atunci când decid asupra modului de distribuire a cheltuielilor bugetare. Mai precis, datele prezintă corupția ca fiind legată în mod negativ de cheltuielile pentru educație și sănătate. Țările cu cel mai înalt grad de corupție tind să aibă cele mai scăzute niveluri de cheltuieli sociale, indiferent de nivelul de dezvoltare al acestora. Corupția reduce veniturile provenite din impozite, crește costurile operaționale și cheltuielile salariale ale guvernului și reduce cheltuielile de funcționare și întreținere. În afară de aceasta, corupția determină adesea guvernele să favorizeze învățământul universitar și îngrijirea medicală terțiară (în defavoarea educației primare și a îngrijirii medicale primare).<sup>5</sup>

4. Mai mult, prin reducerea capacității de guvernare, corupția diminuează și încrederea populației în instituțiile publice, fapt ce constituie un factor crucial în procesul de tranziție către democrație. Formula consacrată este: corupția subminează încrederea cetățenilor în guvern și în celelalte instituții, afectând grupurile cu cele mai mici venituri, care depind în cea mai mare măsură de serviciile de asistență pentru necesitățile primare asigurate de stat și care sunt cel mai puțin capabile să dea mită.<sup>6</sup> Lipsa de încredere are repercusiuni economice: atunci când percepția oamenilor despre sistemul social se rezumă la neîncredere și inechitate, aceștia refuză să se mai angajeze în activități productive (oamenii percep sistemul social ca nefiind demn de încredere și ca inechitabil și, astfel, este subminată tendința acestora de a se angaja în activități productive).<sup>7</sup>
5. Procesele electorale, chiar dacă permit alternarea politică la guvernare, nu reprezintă un mijloc suficient în vederea controlului corupției și responsabilizării reprezentanților

---

<sup>4</sup> Într-un studiu efectuat în 83 de țări, Johnston face comparația dintre Indexul privind percepția corupției, publicat de Organizația Transparency International și un index privind competitivitatea politică și constată că o competiție politică bine instituționalizată și decisivă este corelată cu nivelurile scăzute ale corupției. Cf. Johnston, M., “Corruption and Democracy. Threats to development, opportunities for reform” (Corupția și democrația. Amenințări la adresa dezvoltării și oportunităților de reformă), Universitatea Colgate, Catedra de Științe Politice, 2000. Aceste rezultate au fost confirmate chiar și atunci când s-a controlat PIB-ul și a fost examinată această relație de-a lungul timpului. Sondajele de diagnoză efectuate în Bosnia-Herzegovina, Ghana, Honduras, Indonezia și Letonia raportează că instituțiile guvernamentale cu nivelul cel mai ridicat de corupție tind să furnizeze servicii de calitate redusă. Și reversul medaliei este valabil: în România, după cum arată sondajele, instituțiile din sectorul de stat cu sisteme perfecționate de administrare publică tind să aibă niveluri de corupție mai reduse.

<sup>5</sup> Mauro, Paolo, “The Effects of Corruption on Growth and Public Expenditure” (Efectele corupției asupra creșterii economice și a cheltuielilor publice), în Arnold Heidenheimer și Michael Johnston (comps.), *Political Corruption, Transaction (Corupția politică, tranzacțiile)*, New Jersey, 2005, p. 339-353.

<sup>6</sup> Rose-Ackerman 2001 la 26, Susan, “Trust, Honesty and Corruption: Reflections on the State Building Process.” (Încredere, onestitate și corupție: reflecții asupra procesului de consolidare a statului), *European Journal of Sociology* 42:27-71, 2001, la 26, menționând că acesta este cazul în primul rând în fosta Uniune Sovietică.

<sup>7</sup> Vezi Zak, Paul și Stephen Knack, “Trust and Growth” (Încredere și creștere economică). Documentul de lucru al Centrului IRIS nr. 219, 1998. De asemenea, Knack, “Governance and Growth: Measurement and Evidence.” (Guvernare și creștere economică: evaluare/măsurare și dovezi faptice), Seria Forum referitoare la rolul instituțiilor în promovarea creșterii economice, 2002.

cetățenilor și a celorlalte persoane care ocupă funcții publice. Susan Rose Ackerman, făcând comentarii asupra unor țări precum Polonia și Ungaria, afirma că “...pe parcursul primului deceniu al tranziției, s-a acordat o atenție redusă problemelor cu caracter mai general, precum controlul popular și responsabilitatea guvernanților în afara procesului electoral[...] costurile nu sunt în primul rând economice. Mai degrabă, există un risc din ce în ce mai mare de dezangajare populară din viața politică, generată de decepția față de și de neîncrederea în stat și în persoanele care ocupă funcții publice.”<sup>8</sup>

6. Corupția pare să fie una dintre explicațiile majore ale dezangajării populare din România. Barometrul privind corupția globală realizat de Transparency International arată că, în ciuda numeroaselor eforturi de combatere a corupției, cele trei ramuri ale guvernării au fost considerate ca fiind cele mai corupte instituții în perioada 2004-2006. Relatările anecdotice și interviurile au scos la iveală percepția crescândă a cetățenilor conform căreia parlamentul este folosit ca un „adăpost sigur” pentru cei care vor să scape de justiție prin dobândirea de funcții publice care să le permită negocierea impunității. Această percepție este confirmată de faptul că unele persoane au contribuit cu mari sume de bani la fondurile partidelor politice pentru a fi acceptate în calitate de candidați. Reputația politicianilor a fost și mai mult alterată de tendința multora dintre aceștia de a migra de la un partid la altul. Această migrație la alte partide sugerează faptul că ambiția personală a primat în defavoarea programelor, ideologiilor sau principiilor acestora. De asemenea, aceasta întărește convingerea conform căreia partidele au devenit o combinație imorală de indivizi ambițioși gata să confişte statul în propriul lor avantaj.<sup>9</sup>
7. Un stat confiscat este definit ca fiind un stat ce permite influența ilegală a indivizilor și care le permite firmelor și conglomeratelor elitare să influențeze elaborarea legilor, politicilor și reglementărilor.<sup>10</sup> Aceasta constituie una dintre cele mai insidioase forme de corupție la nivel înalt. Alte forme de corupție la nivel înalt, cum ar fi “licitațiile bazate pe interese de grup”, sunt mai puțin insidioase, deoarece sunt nesistemice și se dezvoltă în contextul unei concurențe politice și economice puternice. Prin contrast, tipurile de corupție la nivel înalt dintr-un “stat confiscat” prezintă “un echilibru al corupției la nivel înalt” care amenință fundamentul democrației. Un stat confiscat nu poate prospera nicăieri în lume. Puterea societății civile, o justiție și o mass-media independente, precum și capacitatea instituțională generală joacă un rol important în explicarea acestui fenomen.

---

<sup>8</sup> Susan Rose Ackerman, *From Election to Democracy, Building Accountable Government in Hungary and Poland* (De la alegeri la democrație – consolidarea unui guvern responsabil în Ungaria și Polonia), Cambridge University Press, 2005, pagina 2.

<sup>9</sup> Interviuri ale autorului. Vezi de asemenea Gallagher, Tom, *Theft of a Nation, Romania since Communism* (Furtul unei națiuni, România după comunism), Hurst&Company, Londra, 2005, pagina 246.

<sup>10</sup> Kauffman, “Seize the state” (Confiscați statul)

8. Încă de la căderea comunismului, gradul de corupție la nivel înalt pare să avanseze în România. Primii ani de după revoluție au fost caracterizați de situația în care mulți dintre cei care dețineau puterea în trecut au rămas la putere și au exercitat această putere utilizând vechile practici. Această situație a coincis de asemenea cu o deturnare masivă a resurselor publice în interes privat. Angajarea civică în politică era foarte scăzută sau inexistentă, datorită lipsei unei tradiții civice în societate. Pe parcursul acestei perioade, nu a existat un control real al patrimoniului persoanelor care au ocupat funcții publice și nici nu a fost adoptată vreo lege de către parlament în vederea restricționării activităților financiare ale parlamentarilor. Nu a existat o legislație inovatoare împotriva corupției, iar justiția nu se bucura de o independență reală care să îi permită să soluționeze măcar cazurile flagrante care puteau fi cercetate cu ajutorul mijloacelor tradiționale de luptă împotriva corupției.
9. În cea de a doua perioadă a anilor '90, spectrul politic părea să fie mai competitiv, societatea civilă era mai activă, iar electoratul mai sofisticat. A avut loc o dezvoltare lentă a presei independente, care nu exista înainte de 1989 și care a început să desfășoare campanii împotriva corupției și să dezvăluie pactul secret dintre liderii politici și noii îmbogății care se bănuia că prosperaseră prin mijloace ilegale. Unele ONG-uri au început de asemenea să joace un rol mai activ în ceea ce privește promovarea presei libere, monitorizarea alegerilor și încurajarea respectării drepturilor omului. Totuși, aceste transformări nu au avut un impact semnificativ asupra politicii anticorupție. Societatea rămânea fragmentată iar interesele de grup continuau să pună piedici în calea încercărilor de reformă. Noua elită care deținea puterea continua să nu dea socoteală în fața societății, chiar dacă era mai competitivă decât în trecut. Au început să aibă loc dezbateri referitoare la modelarea democrației și au existat o mulțime de proclamații și campanii oficiale anticorupție, chiar dacă acestea erau folosite adesea mai degrabă pentru a amenința dizidenții sau rivalii politici, decât pentru a continua procesul de reformă în sine. Împărțirea puterii nu se mai făcea în cadrul unei oligarhii închise, ca înainte, ci se caracteriza prin ceea ce unii numeau "principiul algoritmului": mii de funcții erau acordate pe baza puterii electorale a partidelor aflate la guvernare. Prin intermediul acestui mecanism, negocierile dintre membrii elitei constituiau substitutul instituțiilor slabe. Partidele politice dăduseră dovadă de inconsecvență în ceea ce privește propriile ideologii și origini. Partidele adesea reprezentau mai degrabă rivalitățile dintre adepții elitelor, în loc să reprezinte segmentele majore ale societății. Magistrății continuau să aibă prerogative reduse și să fie lipsiți de independență. Legislația anticorupție, precum Legea nr. 115/96, era orientată mai mult spre o susținere teoretică, decât spre a spori responsabilizarea celor care dețineau o funcție publică.

10. Abia după anul 2000, când negocierile cu UE și NATO au devenit mai serioase, România a început să acorde o atenție reală presiunilor străine făcute în favoarea reformelor în domeniul anticorupției. Se afirmă că constrângerile internaționale nu sunt întotdeauna nedorite de către politicieni, mai ales atunci când nu există nici o altă posibilitate de reformă din cauza lipsei de stimulente interne. România pare să fie un exemplu de acest sens. Multe dintre rapoartele oficiale se referă la necesitatea de conformare datorată condițiilor impuse de UE. În virtutea acestei abordări de tipul “biciul și zăhărelul,” guvernul a reușit să adopte legi noi referitoare la faptele de corupție și să creeze instituții și organisme de luptă împotriva corupției: mai întâi, Parchetul Național Anticorupție, apoi Direcția Națională Anticorupție. Guvernul României a promovat de asemenea tehnici specializate de cercetare a infracțiunilor de corupție<sup>11</sup> și, mai recent, a îmbunătățit performanța în ceea ce privește condamnările.<sup>12</sup>
11. Cu toate acestea, astfel de reforme binevenite par să fi avut un impact diferit asupra cetățenilor României. O analiză a sondajelor efectuate în cadrul sectorului privat arată că fenomenul corupției pare să se fi redus în ultimii cinci ani. O comparație a sondajelor efectuate de către Banca Mondială în rândul companiilor arată că s-a raportat că procentul pe care mita îl reprezintă din vânzările anuale s-a redus cu 400% între anii 2002 și 2005; plățile neoficiale pentru obținerea de contracte guvernamentale par să se fi redus la jumătate; plățile în relația cu instanțele par să se fi redus cu o treime, iar cele în relația cu vama și importurile s-au redus cu mai mult de jumătate.<sup>13</sup>
12. Totuși, sondajele efectuate în rândul cetățenilor nu reflectă aceeași percepție. Barometrul global realizat de Transparency International nu s-a schimbat prea mult în ultimii trei ani, arătând o frustrare constantă a acestora față de recente eforturi anticorupție.<sup>14</sup>
13. Îmbogățirea ostentativă și vizibilă a cetățenilor care participă la viața politică și la alocarea resurselor publice constituie o explicație plauzibilă pentru acele percepții divergente referitoare la eforturile de combatere a corupției. Românii de rând nu cred că prevederea constituțională referitoare la protecția egală în fața legii - nimeni un este mai presus de lege (articolul 16 alineat 2) - se aplică efectiv.

---

<sup>11</sup> Legea nr. 78/2000, modificată prin OUG nr. 43/2002, Legea nr. 521/2004, OUG nr. 124/2005; Legea nr. 508/2004, modificată prin OUG nr. 7/2005.

<sup>12</sup> Potrivit statisticilor oficiale, între 1 septembrie 2006 și 15 martie 2007, au fost puși sub acuzare 195 de inculpați, au fost pronunțate 47 de hotărâri de condamnare nedefinitive și 33 de hotărâri definitive. Au fost colectate date din mai multe sondaje și depuse la dosar de către autorul raportului de față.

<sup>13</sup> Datele au fost create utilizând setul interactiv de date BEEPS al Băncii Mondiale, disponibil la adresa: <http://www.worldbank.org/governance/beeps>, fiind incluse și în Tabelul 3 (BEEPS România 2005) de mai jos.

<sup>14</sup> Indexurile sunt disponibile la adresa: <http://www.transparency.org>, fiind incluse și în tabelele 1 și 2 de mai jos.

14. Responsabilizarea constituie unul dintre pilonii unei democrații. Orice persoană căreia i se încredințează un mandat din partea poporului sau ocupă o funcție publică, trebuie să fie făcută responsabilă pentru acțiunile sau inacțiunile sale, mai cu seamă atunci când este vorba despre alocarea resurselor publice (autorizații de funcționare pentru companii, concesiuni pentru exploatarea utilităților sau a serviciilor publice, decizii care afectează piața concurențială) sau utilizarea banilor contribuabililor (de exemplu, achiziții publice, subvenții, privatizări, reduceri de taxe etc.). În pofida faptului că în ultimii cinci ani s-au depus numeroase eforturi anticorupție, românii încă nu simt că acestea dau roade.
15. Tragerea la răspundere și responsabilizarea persoanelor care ocupă funcții publice pentru acțiunile acestora este o problemă complexă care poate fi abordată prin intermediul unor strategii diverse. Instrumentele legale pentru abordarea “îmbogățirii ilicite” ar putea avea un impact politic important asupra consolidării democrației, înțelegând ca un sistem de autoguvernare colectivă, exercitată de poporul suveran prin intermediul reprezentanților săi aleși și al altor persoane care ocupă funcții publice.

## **B. REDUCEREA INFRAȚIUNILOR GENERATOARE DE PROFIT: O NOUĂ PARADIGMĂ ÎN DREPTUL PENAL**

16. Înțelegerea cadrului legislativ privind corupția, în general, și cel privind îmbogățirea ilicită, în particular, necesită o scurtă introducere referitoare la noutățile care au apărut la nivel internațional în domeniul dreptului penal privind reducerea infracțiunilor generatoare de profit.
17. În ultimele două decenii, a avut loc o “revoluție de catifea” în domeniul dreptului penal și cel al teoriei referitoare la aplicarea legii. Încă din secolul al XVIII-lea, dreptul penal a fost guvernat de o paradigmă relativ constantă, axată pe determinarea condițiilor în care statul ar avea posibilitatea de a refuza unei ființe umane dreptul său fundamental la libertatea persoanei. În virtutea acestei paradigme, teoriile absolutiste (retributive) și cele relative (axate pe prevenția generală, reintegrarea socială, stabilitatea normelor) referitoare la justificarea pedepsei, oferă răspunsuri diferite în ceea ce privește competența și scopurile dreptului penal.

18. Totuși, în domeniul infracțiunilor generatoare de profit, a avut loc un transfer treptat de la teoria tradițională către o paradigmă nouă, “axată pe profit” în dreptul penal.<sup>15</sup> Această politică de control social nu se mai axează pe restrângerea libertății persoanei ci, mai degrabă, pe confiscarea bunurilor dobândite în mod fraudulos. Acest nou concept a pătruns în paradigma tradițională, forțând revizuirea mai multor interpretări tradiționale.
19. Instrumentul cel mai palpabil al acestei noi paradigme este conceptul de “spălare de bani,” care reprezintă procesul prin care bunurile provenite din activități ilegale sunt ascunse, asigurându-se în același timp controlul și accesul asupra acestor bunuri, precum și aparența caracterului licit al provenienței acestora.
20. Acest concept a fost inițial elaborat de către autorii politicilor din Statele Unite ale Americii, care urmăreau să reducă, într-o manieră pragmatică, traficul ilicit de stupefiante. Dată fiind liberalizarea în paralel a piețelor financiare, s-a înțeles imediat că o astfel de politică nu putea fi eficientă dacă aceasta nu ar fi fost adoptată de către toate centrele financiare. Conceptul a fost adoptat la nivel internațional în cadrul Convenției Națiunilor Unite contra traficului ilicit de stupefiante și de substanțe psihotrope (1988) (în continuare, Convenția de la Viena).<sup>16</sup> Articolul 5 al Convenției de la Viena, stabilește obiectivele referitoare la aspectele privind confiscarea și cere statelor semnatare să confişte bunurile provenite din traficul de stupefiante și, de asemenea, să coopereze pe plan internațional în acest scop. Articolul 5 alineat 7 recomandă statelor semnatare “*să aibă în vedere răsturnarea dovezii de probă în ceea ce privește originea licită a produselor presupuse sau a altor bunuri care pot face obiectul unei confiscării, în măsura în care aceasta are loc conform principiilor dreptului său intern și naturii procedurii juridice și altor proceduri.*”
21. Paradigma s-a extins rapid și în alte domenii. Astfel, atacarea profiturilor obținute prin infracțiuni a devenit obiectivul central al numeroaselor sisteme de drept penal care urmăreau reducerea tuturor tipurilor de infracțiuni generatoare de profit. Teoria care stă la baza acestui concept este cât se poate de clară: creșterea eficacității instrumentelor legale menite să descopere, sechestreze și să confişte bunurile dobândite în mod ilicit va determina reducerea motivației implicării în astfel de activități criminale. Atunci când aceste instrumente vizează și organizațiile criminale, acestea vor avea drept efect și reducerea capitalului operațional folosit în vederea continuării unor astfel de activități.

---

<sup>15</sup> Termenul a fost definit de Stessens, Guy, *Money Laundering. A New International Law Enforcement Model (Spălarea banilor. Un nou model internațional privind aplicarea legii)*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002

<sup>16</sup> România a aderat la Convenția de la Viena pe data de 21 ianuarie 1993, fără rezerve.

22. În sfera Organizației pentru Economie și Cooperare pentru Dezvoltare (OECD), această extindere a avut loc mai întâi în domeniul “infracțiunilor grave,” pe care fiecare stat membru avea libertatea să le definească, în momentul în care, în anul 1996, Misiunea Financiară de Acțiune (în continuare, FATF) a revizuit cele 40 de recomandări ale sale referitoare la spălarea banilor și a recomandat membrilor săi să încadreze infracțiunile principale din domeniul traficului de droguri în sfera “infracțiunilor grave” (Recomandarea 1). În anul 2003, o a doua revizuire a celor 40 de recomandări le cerea încă odată membrilor FATF să extindă gama de infracțiuni principale “*în vederea includerii cât mai multor tipuri de astfel de infracțiuni*” (Recomandarea 1).<sup>17</sup>
23. În cadrul Națiunilor Unite, paradigma a fost extinsă și asupra domeniului criminalității organizate transnaționale, în momentul în care Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității organizate transnaționale<sup>18</sup> (în continuare, Convenția de la Palermo) a definit “activitățile de criminalitate organizată,” incluzând în această noțiune și apartenența la un grup infracțional organizat, corupția, obstrucționarea justiției, spălarea banilor și protocoalele specifice privind traficul de persoane, armament, organe și migranți. Convenția de la Palermo, ca și recomandările FATF din 2003, recomandă statelor semnatare să aplice “*cât mai multor tipuri de astfel de infracțiuni*” același regim juridic aplicat infracțiunilor de spălare a banilor. După ce le cere statelor semnatare să asigure confiscarea instrumentelor, obiectelor și bunurilor dobândite din comiterea oricăreia dintre infracțiunile prevăzute de Convenție, articolul 12 alineat 7 recomandă ca acestea “*să poată avea în vedere să solicite ca autorul unei infracțiuni să stabilească originea licită a produsului prezumat al infracțiunii sau a altor bunuri care pot face obiectul unei confiscări, în măsura în care aceasta are loc conform principiilor dreptului său intern și naturii procedurii juridice și altor proceduri.*”
24. Intrarea în vigoare a Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției (UNCAC) în decembrie 2005 a reafirmat valabilitatea paradigmei și extinderea sa în întregime asupra domeniului anticorupție. UNCAC este pe deplin impregnată de ideile paradigmei “axate pe profit” din dreptul penal. Pentru combaterea eficientă a corupției, aceasta prevede:
- crearea unui regim complet pentru prevenirea spălării banilor (articolele 14 și 52);
  - atribuirea caracterului de infracțiune spălării banilor (articolul 23);
  - stabilirea răspunderii penale a persoanelor juridice care participă la infracțiunile stabilite conform UNCAC (articolul 26);

---

<sup>17</sup> România este un membru activ al MONYVAL.

<sup>18</sup> Convenția de la Palermo a intrat în vigoare la data de 29 septembrie 2003, în conformitate cu articolul 38. România a ratificat Convenția de la Palermo la data de 4 decembrie 2002, fără rezerve.

- introducerea clauzei de interpretare care prevede că *“cunoașterea, intenția și motivația necesare ca elemente ale unei infracțiuni, stabilite conform prezentei convenții, pot fi deduse din circumstanțele faptice obiective”* (articolul 28);
- impunerea sechestrării și confiscării materialelor, instrumentelor și bunurilor obținute prin comiterea unei infracțiuni (articolul 31);
- elaborarea unor tehnici de anchetă speciale, în scopul combaterii eficiente a corupției (articolul 50);
- introducerea unui întreg capitol inovator privind descoperirea transferurilor produsului infracțiunii, sechestrarea, confiscarea acestora și restituirea bunurilor obținute prin fapte de corupție în țara de origine a acestora (Capitolul V), acesta fiind unul dintre obiectivele principale explicate ale tratatului (articolul 1 litera b) ), precum și unul dintre *“principiile fundamentale”* ale acestuia (articolul 51).

Atunci când prevede confiscarea instrumentelor și bunurilor obținute prin comiterea unei infracțiuni prevăzute de Convenție, UNCAC recomandă de asemenea, ca statele semnatare *“să poată avea în vedere să solicite ca autorul unei infracțiuni să stabilească originea licită a produsului prezumat al infracțiunii sau a altor bunuri care pot face obiectul unei confiscări”* (articolul 31 alineat 8).

#### **B.1. INVERSAREA SARCINII PROBEI PRIVIND PROVENIENȚA ILICITĂ A BUNURILOR OBȚINUTE PRIN COMITEREA UNOR INFRAȚIUNI**

25. După cum am menționat anterior, extinderea paradigmei *“axate pe profit”* în dreptul penal a impus revizuirea mai multor interpretări tradiționale. De vreme ce scopul principal este acela de a îi lipsi pe infractori de bunurile obținute în mod ilicit, multe state au adoptat tehnici legislative menite să permită demonstrarea provenienței ilicite a bunurilor și, în consecință, confiscarea acestora.
26. Cele mai multe tehnici modifică într-o oarecare măsură fie principiile tradiționale referitoare la sarcina probei în materie penală prin înlocuirea sintagmei *“mai presus de orice îndoială rezonabilă”* cu *“cântărirea probabilităților,”* fie inversează sarcina probei în ceea ce privește dovedirea provenienței ilicite a bunurilor obținute prin săvârșirea unei infracțiuni, aceasta revenind inculpatului.
27. De regulă, aceste tehnici au fost introduse în legislația privind incriminarea spălării banilor. Cu toate acestea, comparația cu îmbogățirea ilicită este foarte potrivită, deoarece ambele infracțiuni au un element comun în structura lor: în ambele cazuri, există o *“infracțiune principală”*, o infracțiune anterioară pe care acuzația nu este obligată să o dovedească.

28. În cazul spălării banilor, caracterul ilicit al comportamentului este de obicei centrat pe o tranzacție efectuată, știindu-se că bunurile tranzacționate erau rezultate din comiterea unei infracțiuni principale. Întrebarea este de ce am avea nevoie pentru a dovedi cunoașterea “provenienței ilicite” a bunurilor.
29. Cele mai multe state cu un sistem de drept civil au recurs la metode indirecte de probă, care nu impun acuzării să demonstreze că bunurile în cauză provin din săvârșirea unei infracțiuni anume sau a unui tip anume de infracțiune ci, mai degrabă, că banii nu provin dintr-o sursă licită de venituri: salariu, moștenire, împrumut, cadou, premiu etc. Curtea Supremă a Spaniei, de exemplu, a dezvoltat o practică judiciară stabilă conform căreia un ansamblu de indicii [“*indicios*”] (și nu doar unul singur) strâns legate între ele, consistente și concordante, constituie din punct de vedere constituțional o dovadă suficientă, aptă să elimine orice îndoială rezonabilă, că proveniența bunurilor în cauză este una ilicită. Dat fiind faptul că acest mijloc de probă este unul “deductiv”, caracterul corespunzător și logic al deducției sunt supuse revizuirii.<sup>19</sup>
30. În termeni practici, aceasta este o analiză de “valoare netă” susținută de un standard de cunoaștere, care stabilește că infractorul “ar fi trebuit să aibă cunoștință, dar nu a ținut seama” de proveniența ilicită (*dolus eventualis*) a bunurilor. În aceste cazuri, creșterea neobișnuită a averii, tranzacțiile financiare vizibil anormale, inexistența unor activități comerciale legale care să justifice astfel de mișcări neobișnuite sau anormale, deținerea unor sume mari de bani lichizi, toate acestea, de obicei însoțite de explicații neconvingătoare, constituie dovezi suficiente, menite să încline în favoarea unei condamnări penale.
31. Urmând aceeași tendință, Franța a introdus de curând în codul său penal mai multe infracțiuni care permit inversarea sarcinii probei ca element esențial al unei infracțiuni.<sup>20</sup> Structura următoarelor infracțiuni este foarte asemănătoare cu aceea a infracțiunii de îmbogățire ilicită:

- i. Articolul 225-6, alineatul 3 din Codul penal, privind obținerii unor profituri din activități de prostituție, incriminează orice persoană “*care nu poate justifica un venit compatibil cu nivelul de trai al acesteia în timp ce conviețuiește cu o persoană care este angajată în*

---

<sup>19</sup> Vezi, printre mulți alții, SST de 2-10-2004, autor judecător Granados Perez, SST 1-3-2005, autor judecător Berdugo, SST de 14-9-2005, autor judecător Monterde, .STS de 19-1-2005, autor judecător Giménez García.

<sup>20</sup> Chiar dacă nu am putut să identificăm cazuri care să susțină aplicarea acestor infracțiuni, Grupul GRECO a afirmat că: “Referitor la repartizarea sarcinii probei, instanțele pot **deduce** caracterul ilicit al bunurilor din modul în care acestea au fost dobândite. Potrivit autorităților franceze, această opțiune este utilizată în practica judiciară fără a ridica vreo dificultate.” Cf. Grupul GRECO, Raport de evaluare pentru Franța, Runda a doua de evaluare, Strasbourg, 2 decembrie 2004, paragraf 14.

*mod obișnuit în activități de prostituție sau în timp ce întreține relații curente cu una sau mai multe persoane angajate în activități de prostituție.”*

- ii. Articolul 225-12-5, alineatul 4 din Codul penal, privind exploatarea în scopul cerșetoriei, prevede următoarele: *“Imposibilitatea unei persoane de a justifica un venit compatibil cu nivelul de trai al acesteia în timp ce în viața curentă aceasta exercită o influență asupra comportamentului uneia sau mai multor persoane care practică cerșetoria sau se află în relații permanente cu acestea, este asimilată exploatării în scopul cerșetoriei.”*
  - iii. Articolul 321, alineatul 6 din Codul penal prevede următoarele: *“Imposibilitatea unei persoane care se bucură de drepturi părintești asupra minorului care locuiește cu aceasta și care comite în mod obișnuit contravenții sau infracțiuni cu un grad de pericol social redus împotriva proprietății altor persoane, de a justifica venitul corespunzător stilului său de viață se sancționează cu o pedeapsă de cinci ani închisoare și cu o amendă de € 375.000. Amenda poate depăși € 375.000 și poate ajunge până la jumătatea valorii bunurilor furate.”*
  - iv. Articolul 450-2-1, privind participarea unei organizații criminale, prevede următoarele: *“Imposibilitatea unei persoane de a justifica venitul corespunzător modului său de viață, în timp ce se află în legătură permanentă cu persoane angajate în oricare dintre activitățile prevăzute de articolul 450-1, se sancționează cu o pedeapsă de cinci ani închisoare și cu o amendă de € 75.000.”*
32. În cazul confiscării bunurilor obținute prin comiterea unei infracțiuni, impactul acestei schimbări a fost mult mai puternic, dat fiind faptul că majoritatea statelor a acceptat că imediat ce acuzarea a produs probe suficiente în vederea stabilirii provenienței ilicite a bunurilor, sarcina probei revine apărării, pentru ca aceasta să probeze contrariul.
33. Având în vedere că majoritatea statelor europene a adoptat astfel de principii în ceea ce privește infracțiunile de crimă organizată, Consiliul European a adoptat Decizia-cadru nr. 2005/212/JHA privind confiscarea bunurilor, instrumentelor și proprietății provenite din comiterea unor infracțiuni, menită să asigure “garantarea existenței în cadrul fiecărui stat membru a unei reglementări efective în domeniul confiscării bunurilor provenite din comiterea unor infracțiuni, *printre altele*, în legătură cu sarcina probei privind proveniența bunurilor deținute de o persoană condamnată pentru o infracțiune de crimă organizată”<sup>21</sup>.
34. Decizia solicită statelor membre să își extindă prerogativele de confiscare asupra cazurilor de spălare de bani, precum și asupra diferitelor forme de trafic, cum ar fi traficul de

---

<sup>21</sup> Cf. Decizia-cadru nr. 2005/212/JHA din 24 februarie 2005 a Consiliului European, paragraf 10.

migranți, ființe umane, valută, droguri, servicii sexuale ilegale, în scopul facilitării măsurii confiscării în cazul unor situații alternative. Potrivit articolului 3 alineat 2 litera c), statele membre sunt încurajate să permită confiscarea **“acolo unde se stabilește că valoarea proprietății este disproporțională față de veniturile licite ale persoanei condamnate, iar o instanță națională, în baza anumitor fapte, este pe deplin convinsă că proprietatea în cauză a provenit din activitatea infracțională a persoanei condamnate.”**<sup>22</sup>

35. Această tendință nu este una exclusiv europeană, ci face parte mai degrabă din tendința existentă la nivel internațional de a transforma metodele menite să creeze instrumente eficiente care să contribuie la diminuarea infracțiunilor grave. Vă prezentăm în cele ce urmează câteva exemple:

- Australia stabilește, în cazul confiscării, atât reguli de natură civilă (mai puțin exigente), în ceea ce privește probațiunea, cât și inversarea sarcinii probei în favoarea inculpatului în vederea dovedirii provenienței bunurilor supuse confiscării și rezultate din săvârșirea unor infracțiuni, prevăzute de legea privind bunurile provenite din comiterea unor infracțiuni. În afară de acestea, nu este necesară stabilirea unei legături de cauzalitate între bunurile rezultate din comiterea unor infracțiuni și faptele care determină săvârșirea respectivei infracțiuni.
- În Austria, sarcina probei poate fi răsturnată parțial atunci când au fost săvârșite infracțiuni în mod repetat pe parcursul unei perioade de timp sau când acuzarea dovedește că o persoană este membră a unei organizații criminale. Bunurile în cauză nu trebuie să aibă legătură cu faptele care reprezintă elementele constitutive ale respectivei infracțiuni.
- În Italia, secțiunea 12 a Decretului nr. 306 din 8 iunie 1992 se referă la infracțiunile de trafic de droguri și criminalitate organizată. Sarcina probei caracterului licit al provenienței bunurilor revine inculpatului în cazul în care acuzarea dovedește existența unei discrepante între bunurile inculpatului și veniturile sau economiile acestuia. În acest caz, această regulă se răsfrânge asupra întregului patrimoniu al inculpatului și nu doar asupra acelor bunuri care sunt obținute din comiterea infracțiunii pentru care acesta este chemat să răspundă penal. În cursul urmăririi

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, articolul 3.2. c).

penale, astfel de bunuri pot fi puse sub sechestru în baza aceluiași temeiuri (secțiunea 321 a CCP care reglementează sechestrul asiguratoriu).

- În Germania, secțiunea 73d a Codului penal privind confiscarea, prevede confiscarea bunurilor "în situațiile în care există suspiciunea folosirii sau obținerii unor bunuri prin săvârșirea unor acte ilegale." Potrivit Curții Supreme Federale, chiar dacă aceste prevederi nu diminuează sarcina administrării probei și prevăd o strângere și examinare exhaustivă a probelor, acestea înlătură necesitatea stabilirii "fiecărui detaliu" de către acuzare (cf. BGHSt 40, 373; BGH NStZ 2000, 137).
- În Ungaria, Legea nr. IV/1978, privind modificarea Codului penal în domeniul confiscării, prevede în articolul 77/B alineatul 4 inversarea sarcinii probei în cazul tuturor bunurilor dobândite pe toată durata existenței unei organizații criminale. Inculpatul trebuie să demonstreze că organizația nu deține controlul asupra respectivelor bunuri sau că acestea au o proveniență licită.
- Olanda a modificat articolul 36 din Codul penal, permițând o răsturnare parțială a sarcinii probei în ceea ce privește proveniența ilicită a bunurilor obținute prin comiterea mai multor infracțiuni. În afară de faptul că permite confiscarea bunurilor provenite din comiterea infracțiunilor pentru care inculpatul a fost condamnat, prevederea permite și confiscarea bunurilor "care provin probabil din alte activități criminale." Pentru a pune în aplicare această prevedere, acuzarea trebuie să demonstreze probabilitatea existenței unor bunuri obținute din comiterea unor infracțiuni similare sau din infracțiuni pentru care este de asemenea posibilă aplicarea unei amenzi maxime, chiar dacă inculpatul nu a fost pus sub acuzare pentru acele infracțiuni. Curtea Supremă Olandeză a stabilit că prevederea este compatibilă cu respectarea prezumției de nevinovăție prevăzută de articolul 6 alineatul 2 al Convenției europene a drepturilor omului. Factorul determinant avut în vedere de Curtea Supremă Olandeză pentru a ajunge la această concluzie a fost acela că "*odată ce a fost stabilită de către acuzare prezumția provenienței infracționale a bunurilor, apărarea poate oricând răsturna această prezumție. Totuși, simpla negare a acestei prezumții nu va fi suficientă. Odată ce a fost demonstrată probabilitatea provenienței ilicite a bunurilor, sarcina înlăturării, și nu doar cea a negării acestei prezumții, revine apărării. Cu toate acestea, prezumția nu operează*

*automat, ci ea trebuie să fie stabilită de către acușare, care va demonstra că proveniența ilicită a bunurilor, chiar dacă nu este dovedită, este probabilă.”<sup>23</sup>*

- Codul penal polonez a introdus articolul 45 alineatul 2, care răstoarnă sarcina probei provenienței bunurilor obținute prin comiterea unor infracțiuni. Reglementarea pleacă de la prezumția că orice proprietate sau interes de valoare pe care l-a primit sau dobândit infractorul, chiar și indirect, pe parcursul sau ulterior comiterii unei infracțiuni, înainte de adoptarea unei hotărâri definitive, provine din comiterea infracțiunii respective. Persoana învinuită trebuie să demonstreze contrariul. Polonia a dezvoltat și o practică judiciară care admite că probele circumstanțiale (de exemplu, faptele singulare) pot conduce la concluzii cu privire la elementul principal al infracțiunii.
- Elveția a introdus o prevedere care stipulează că, dacă o persoană este trimisă în judecată pentru sprijinirea sau participarea în cadrul unei organizații criminale (definită ca fiind formată din cel puțin doi membri), instanța are obligația de a dispune confiscarea tuturor bunurilor aparținând acelei persoane. Articolul 59 alineatul 3 al Codului penal elvețian stabilește prezumția legală conform căreia o organizație criminală deține controlul asupra tuturor bunurilor aparținând membrilor săi. Curtea Supremă Elvețiană a stabilit că această prezumție este constituțională și respectă prezumția de nevinovăție, deoarece inculpatul poate oricând să o răstoarne, demonstrând fie că bunurile nu se află sub controlul organizației criminale fie că, așa cum se întâmplă adesea în cazul membrilor care nu fac parte din înalta ierarhie a acesteia, bunurile au o proveniență licită.<sup>24</sup>
- Regatul Unit conferă prerogative extinse în vederea dispunerii confiscării bunurilor obținute prin comiterea unor infracțiuni, prerogative ce au fost stabilite inițial în legătură cu bunurile obținute din traficul de droguri și ulterior extinse rapid asupra tuturor infracțiunilor aducătoare de profit. Potrivit legii justiției penale și legii din 2002 privind bunurile provenite din comiterea unor infracțiuni, chiar dacă sarcina probei revine practic acușării, cele mai multe hotărâri sunt luate în virtutea regulii probatorii a cântării probabilităților, de exemplu, pentru a dovedi că inculpatul are un “ stil de viață infracțional “ din care au rezultat anumite beneficii sau că acesta a

---

<sup>23</sup> Cf. Stessens, Guy, Money Laundering, A new International Enforcement Model (Spălarea banilor, un nou model internațional de executare a hotărârilor judecătorești), Cambridge, 2000, pagina 72.

<sup>24</sup> Curtea Supremă Elvețiană, decizia din data de 27 august 1996, publicată în La Semaine Judiciaire (1997), 1, citată de Stessens, G. op. cit, la 74.

beneficiat de pe urma unei anumite infracțiuni. În afară de acestea, legea prevede câteva prezumții de care beneficiază acuzarea. De pildă, orice proprietate transferată inculpatului cu un anumit număr de ani înainte de condamnare (numărul de ani variază în funcție de infracțiune) se prezumă a fi un avantaj rezultat ca urmare a stilului de viață infracțional al acestuia, precum și toate cheltuielile efectuate de către acesta în aceeași perioadă de referință.

- În Statele Unite, există atât proceduri penale cât și civile de confiscare. În cazul proceselor penale de confiscare, probele încuviințate trebuie să servească la lămurirea pricinii, adică acestea trebuie să fie concludente și utile. În cazul proceselor civile de confiscare, odată ce reclamantul demonstrează că există *indicii temeinice* pentru inițierea procedurilor, atunci sarcina probei revine pârâtului, pentru a demonstra că el nu avea cunoștință de faptul că proprietatea respectivă fusese dobândită în mod ilegal sau că nu a consimțit să folosească acea proprietate într-un mod ilegal.

36. Exemplele de mai sus, care cuprind țări cu sisteme de drept foarte diferite, arată că majoritatea statelor a recurs la instrumente și strategii legislative noi pentru a controla majoritatea infracțiunilor generatoare de profit. În unele cazuri, inversarea sarcinii probei operează în legătură cu unul dintre elementele infracțiunii (Franța, Italia); în altele, această inversare este condiționată de implicarea unei “organizații criminale”; totuși, alții aplică acest principiu numai în cazurile în care bunurile provin din săvârșirea unei fapte penale; și, în unele cazuri, inversarea sarcinii probei este o consecință a stabilirii unei prezumții care rezultă din probele administrate în cauză.

37. Aceste prevederi au fost o reacție față de problemele specifice ale politicilor în domeniu. În momentul adoptării legislației menționate mai sus, Franța, de exemplu, era preocupată de ineficiența rezultatelor politicii de control a traficului ilicit de stupefiante, care, în esență, se rezuma la pedepsirea traficanților mărunți, de stradă, fără a se putea ajunge la cei care obțineau profituri semnificative de pe urma acestui trafic. Ulterior, parlamentul francez a extins acest principiu și asupra altor forme de trafic ilicit, cum ar fi exploatarea în scopul cerșetoriei, prostituția și grupurile criminale care se ocupau de furturi. Prin contrast, Elveția a adoptat o legislație privind spălarea banilor și reglementări privind organizațiile criminale nu pentru că țara ar fi fost afectată de violență pe plan intern ci, mai degrabă, pentru că se abuză de centrele financiare și reglementările sale privind secretul bancar pentru a se ascunde averile grupărilor criminale. Italia a adoptat legislația menționată mai sus pentru a

se ocupa de grupările de tip mafiot. Astfel de instrumente legislative au fost susținute de curțile constituționale naționale.

### **C. CADRUL LEGISLATIV DIN ROMÂNIA PRIVIND CONTROLUL AVERII NEJUSTIFICATE A PERSOANELOR CARE OCUPĂ FUNCȚII PUBLICE**

38. În această secțiune vom face o descriere a evoluției instrumentelor legislative românești menite să abordeze problema averilor nejustificate ale persoanelor care ocupă funcții publice. Vom începe prin a prezenta în rezumat principiile care au stat la baza Legii nr. 18/1968, sistem care era aplicabil nu doar persoanelor care ocupă funcții publice ci oricărui cetățean al României, lege care a rămas în vigoare între anii 1968-1996. Totuși, această lege a fost abrogată în mod tacit în momentul în care România a adoptat Constituția din 1991, care includea prezumția de legalitate a dobândirii bunurilor. Ulterior, vom face o prezentare a regimului actual al Legii nr. 115/1996, care a abrogat în mod formal Legea nr. 18/1968. Spre deosebire de Legea nr. 18/1968, noul cadru legislativ vizează doar persoanele care ocupă funcții publice. Vom încheia printr-o descriere a controlului averilor, așa cum este prevăzut de Legea privind Agenția Națională de Integritate.

#### **C.1. ÎMBOGĂȚIREA ILICITĂ ÎN PERIOADA REGIMULUI COMUNIST**

39. În perioada regimului comunist, Legea nr. 18/1968 a fost adoptată pentru a controla *“proveniența bunurilor oricărei persoane fizice”* (articolul 1), indiferent dacă aceasta era sau nu o persoană care ocupa o funcție publică. Acolo unde existau date sau indicii care demonstau o disproporție vădită între valoarea bunurilor unei persoane și veniturile acesteia, controlul era obligatoriu și se exercita retroactiv, incluzând orice bun dobândit după data de 1 ianuarie 1962. Regimul juridic stabilit prin Legea nr. 18 contravenea mai multor garanții bine determinate prevăzute de drepturile omului.

40. În primul rând, *“dacă datele sau indiciile”* arătau o *“disproporție vădită”* între bunuri și venituri, sarcina probei era inversată, persoana în cauză fiind obligată să dovedească caracterul licit al provenienței bunurilor. Persoanei cercetate i se acorda un termen de cel mult 10 zile pentru a depune o declarație cu privire la toate bunurile și la justificarea provenienței lor. Așa cum prevede articolul 2, *“Prin justificarea provenienței bunurilor se înțelege obligația persoanei în cauză de a dovedi caracterul licit al mijloacelor folosite pentru dobândirea sau sporirea bunurilor.”* Legea nu stabilea nici mijloacele de probă necesare în vederea începerii verificărilor privind proveniența bunurilor de către comisia de cercetare. Dimpotrivă, legea prevedea începerea verificărilor

deîndată ce era depusă o sesizare la comisia de cercetare. Mai multe relatări anecdotice au confirmat că aceasta era într-adevăr practica în realitate.<sup>25</sup> După cum vom vedea în secțiunea următoare, ingerința statului constând în limitarea respectării prezumției de nevinovăție cât și a exercitării dreptului de a nu contribui la propria incriminare este condiționată de producerea cel puțin a unor “*dovezi certe*”, ce constau în producerea unor elemente de probă suficiente și a unei justificări a ingerinței, menite să conducă la concluzia săvârșirii unei infracțiuni.

41. În al doilea rând, potrivit articolului 5, refuzul persoanei de a da o declarație cu privire la toate bunurile, precum și omisiunea de a declara anumite bunuri constituiau o prezumție a caracterului ilicit al mijloacelor folosite pentru dobândirea bunurilor.<sup>26</sup> Deși unele prevederi stipulau anumite măsuri obligatorii de “*producere a elementelor de probă*”,<sup>27</sup> în practică, în toate cazurile se ajungea la o condamnare automată. Prin urmare, nici comisia, în calitate de *constatator al faptelor*, nu avea obligația să “afle adevărul”, nici instanța, în calitate de *examinator al faptelor*, nu era capabilă să examineze probele cu imparțialitatea elementară cerută de tratatele privind drepturile omului.
42. În al treilea rând, structura infracțiunii era concepută ca omisiunea de a justifica proveniența bunurilor. După cum vom vedea în secțiunea următoare, faptul că inculpatul este cel în măsură să dea cel mai bine explicații în acest sens, poate justifica instituirea unui astfel de principiu. Totuși, aceasta nu înseamnă că singura persoană care trebuie să ofere explicații este persoana verificată. Dimpotrivă, ar trebui să existe posibilitatea, atât pentru persoana care a constatat faptele cât și pentru un terț, de a oferi explicații plauzibile privind infracțiunea.
43. În al patrulea rând, chiar dacă procedura era de natură civilă,<sup>28</sup> iar unele elemente semănau cu “o confiscare *in rem*” (de exemplu, faptul că acțiunea putea fi continuată împotriva succesorilor, însă numai împotriva acelor bunuri dobândite prin succesiune), averea nejustificată era sancționată cu un impozit de 80% care, datorită severității sale, ar putea fi privită și, cu siguranță, percepută de către comunitate ca o sancțiune penală.

---

<sup>25</sup> Interviu realizat de către consultant.

<sup>26</sup> Legea nr. 18/1968, articolul 5: “Proveniența bunurilor persoanei care refuză să dea declarația arătată la alineatul precedent, precum și a bunurilor care au fost omise din această declarație, este considerată nejustificată, până la proba contrară.”

<sup>27</sup> Articolul 6 prevede următoarele: “Comisia citează orice persoană care ar putea da relații utile pentru lămurirea provenienței bunurilor celui în cauză. Cei care, după data de 1 ianuarie 1962, au dobândit bunuri de la persoana în cauză vor fi ascultați în mod obligatoriu. Dacă persoana în cauză este căsătorită, comisia va cita și pe celălalt soț, pentru a da relații cu privire la bunurile comune...”

<sup>28</sup> Alcătuirea comisiei de anchetă și constituirea instanței, faptul că procedura putea fi continuată împotriva moștenitorilor (articolul 17), precum și norma conform căreia dispozițiile legii puteau fi întregite cu prevederile Codului de procedură civilă, de exemplu în cazul producerii elementelor de probă, vin să confirme acest lucru.

44. În al cincilea rând, procedura de cercetare nu era publică (articolul 6), acest lucru afectând grav garanțiile elementare ale unui proces echitabil.

## **C.2. PREZUMȚIA CONSTITUȚIONALĂ DE DOBÂNDIRE LICITĂ A AVERII**

45. După restabilirea unei guvernări democratice, Constituția din anul 1991 a reconstituit dreptul de proprietate privată (fostul articol 41, în prezent articolul 44), precum și unele garanții tradiționale cum ar fi: garantarea și ocrotirea proprietății în mod egal de lege, indiferent de titular, și dreptul la o dreaptă și prealabilă despăgubire în cazuri de expropriere pentru motive de utilitate publică. Legea fundamentală includea de asemenea o garanție specifică, unică, ce prevede următoarele: “*Averea dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă...*” Din informațiile de care dispunem, această prevedere este unică, în sensul că o astfel de dispoziție nu este prevăzută în nicio altă constituție a vreunui stat. Vom analiza, în cadrul secțiunii E.1. a prezentei lucrări, noțiunea, sfera de aplicare precum și limitele pe care le impune această prevedere referitoare la infracțiunea de dobândire ilicită a averii.

## **C.3. ÎNCEPUTURILE RESPONSABILITĂȚII PUBLICE: REGIMUL JURIDIC AL LEGII NR. 115/1996**

46. Legea nr. 115/1996 a abrogat în mod formal Legea nr. 18/1968. Prima diferență majoră dintre cele două legi este aceea că, în timp ce Legea nr. 18/1968 vizează întreaga populație a României, sistemul adoptat în conformitate cu Legea nr. 115/1996 urmărește să controleze averea ilicită a anumitor categorii de demnitari care fac parte din cadrul celor trei puteri în stat la nivel central și local, inclusiv a celor aleși, a celor numiți în funcții, a judecătorilor și a înalților funcționari publici sau a persoanelor cu funcții de conducere (articolul 2).<sup>29</sup>

47. Persoanele prevăzute de această lege au la data numirii în funcție sau a alegerii acestora (articolul 3 alineat 2),<sup>30</sup> precum și la data încheierii mandatului sau a încetării activității (articolul 6 alineat 1) obligația depunerii în scris a unei declarații de avere, care trebuie să cuprindă bunurile proprii, bunurile comune, cele deținute în indiviziune precum și cele ale copiilor aflați în întreținere. Nu sunt prevăzute actualizări ale declarației pe parcursul

---

<sup>29</sup> Domeniul de aplicare al articolului 2 al Legii 115-1996 a fost extins prin modificarea articolului 3 (1) al Legii nr. 78/2000 privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție. Ulterior, OUG nr. 24/2004, aprobată prin Legea nr. 601/2004, includea în această listă candidații la funcția de președinte al României, parlamentar, consilier județean sau local și primar.

<sup>30</sup> Formularul tip al declarației de avere era anexat Legii nr. 115/1996. Acesta a fost modificat prin HG nr. 506/2003 și, ulterior, prin OUG nr. 14/2005, astfel încât să includă date economico-financiare mai exacte și mai complete, precum și anumite activități, în scopul de a controla conflictul de interese.

deținerii sau exercitării funcției publice, excepție făcând funcționarii publici și persoanele cu funcții de conducere, cărora li se cere să completeze o declarație suplimentară odată la patru ani (articolul 6 alineat 3).

48. Cea de a doua diferență majoră față de Legea nr. 18/1968 o constituie crearea unui sistem de declarație de avere, care obligă anumite categorii de persoane ce ocupă o funcție publică să își declare bunurile comune, cele deținute în indiviziune, precum și cele ale copiilor aflați în întreținere. Depunerea formularelor de declarație de avere este descentralizată. Funcționarii publici și persoanele cu funcții de conducere le depun la autoritatea publică sau, după caz, la persoana care i-a numit în funcție.
49. Obligația persoanelor care ocupă funcții publice de a depune declarația de avere înaintea validării acestora în funcție constituie un element al fundamentului statului de drept, asemenea obligației acestora de a își motiva deciziile în mod public și de a acționa conform principiului imparțialității. Așa cum dreptul la libertatea de exprimare prevalează asupra dreptului la viața privată a persoanelor care ocupă funcții publice, în vederea stimulării dezbaterii publice, obligația de a depune declarația de avere înaintea numirii în funcție este considerată a fi o măsură proporțională în raport cu scopul de a permite accesul la aceste funcții doar persoanelor cinstitute și responsabile.
50. Declarațiile de avere și de interese constituie instrumente extrem de utile în vederea descoperirii conflictelor de interese și depistării dobândirii ilicite a averii. Scopul primordial al acestora nu este unul punitiv.<sup>31</sup> Scopul acestora este mai degrabă acela de a spori încrederea publicului în guvernare. Completarea în întregime a declarațiilor va pune capăt multor zvonuri și, în același timp, va conferi o protecție persoanelor cinstitute care ocupă funcții publice.
51. Din punctul de vedere al aplicării acestora, declarațiile de avere diminuează de asemenea posibilele încălcări ale drepturilor civile, precum și abuzul de instrumente de sancționare care poate rezulta dintr-o campanie agresivă de eradicare a corupției. Mita și deturnarea de fonduri publice sunt infracțiuni greu de probat iar organele de poliție și procurorii trebuie adesea să recurgă la interceptarea convorbirilor telefonice, la informații obținute de la informatori, la flagrante și la alte tehnici de care se poate abuza foarte ușor. Depunerea unei declarații false este mult mai ușor de probat. De asemenea, o analiză a valorii nete a

---

<sup>31</sup> Rick Messick, Income & Asset Disclosure Requirements for Public Officials: How to Establish and Maintain an Effective Disclosure Program (Condițiile privind declararea veniturilor și averilor persoanelor care ocupă funcții publice: modalitatea de stabilire și menținere a unui program eficient de declarare a averilor), aprilie 2006, publicată la adresa: <http://www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/bestpracticesbygovernments.php#incomeandassetdisclosure>

patrimoniului este mai dificil de realizat în comparație cu construirea unei acuzații cu privire la o infracțiune concretă, însă prima este mai puțin invazivă decât utilizarea regulată și stereotipă a “tehnicienilor speciale de anchetă.”

52. Declararea averilor ajută organele de poliție să construiască cazuri mai solide, permițându-le să strângă probe suplimentare și, prin urmare, evitând și/sau amânând necesitatea de a se baza în mod exclusiv pe explicațiile oferite de persoana care ocupă o funcție publică supusă interogatoriului. Un progres al Legii nr. 115/1996 îl constituie faptul că sarcina probei nu revine persoanei cercetate care ocupă o funcție publică. Articolul 13 prevede că aceasta **poate** produce în fața comisiei probe în apărarea sa sau **poate** solicita administrarea acestora de către comisie și **poate** depune o declarație arătând veniturile realizate, precum și modul dobândirii averii sale. Legea nu stabilește obligația justificării provenienței licite a bunurilor și nici sancționarea celui care își exercită dreptul de a nu contribui la propria incriminare. Producerea elementelor de probă în vederea construirii unui caz solid revine în mare parte comisiei de cercetare, precum și celui care a depus o cerere de cercetare (prim-procurorul parchetului de pe lângă curtea de apel, conducătorul autorității publice la care a funcționat ori funcționează cel a cărui avere este supusă cercetării sau orice alt cetățean). Articolul 11 prevede că cererea de cercetare va indica în mod obligatoriu dovezile<sup>32</sup> pe care se întemeiază și sursele de unde acestea pot fi solicitate sau va fi însoțită de acte doveditoare.
53. Dacă, după administrarea probelor, se constată că dobândirea anumitor bunuri 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 persoanei în cauză la plata contravalorii bunului, instanța va stabili și termenul de plată (articolul 18). Organul fiscal este răspunzător de executarea confiscării și de vânzarea la licitație a bunurilor confiscate.
54. Ceea ce urmează marchează o a treia diferențiere importantă față de sistemul stabilit de Legea nr. 18/1968. În vechiul sistem, “averea nejustificată” era impozitată cu 80% din valoarea acesteia. Diferența conceptuală dintre impozitare și aplicarea unei sancțiuni (penale sau administrative) este extrem de importantă, mai ales în democrațiile în curs de consolidare, unde sistemele de impozitare se bazează pe declarații voluntare de venituri. În

---

<sup>32</sup> Contrar interpretării literale a legii, în trecut, instanțele românești au dat dovadă de un formalism excesiv în ceea ce privește producerea elementelor de probă în vederea introducerii la instanță a unei cereri de cercetare. Asemenea restricții impuse introducerii unei cereri sunt menite să împiedice atingerea scopului urmărit de lege.

contextul “infracțiunilor economice” sau “infracțiunilor comerciale,”<sup>33</sup> unii au pledat în favoarea “impozitării” bunurilor obținute prin comiterea unor infracțiuni în locul incriminării spălării banilor, argumentând că legile fiscale au prevăzut de-a lungul timpului amenzi, confiscări, penalități și mijloace de confiscare a averii prin inversarea legitimei a sarcinii probei. Raționamentul este următorul: dacă obiectivul este acela de a ataca motivele și capitalul grupurilor criminale, nu are nici o importanță dacă banii sunt ridicați prin procedura confiscării bunurilor sau în baza legislației fiscale. Cu toate acestea, când este vorba despre corupție, în joc se află o dimensiune instituțională, care încurajează utilizarea instrumentelor anticorupție adecvate pentru a transmite mesaje instituționale corespunzătoare. Pe scurt, chiar dacă folosirea legilor fiscale se dovedește a fi mai practică, acestea tratează corupția ca pe orice altă activitate economică legitimă. În democrațiile în tranziție, delimitarea acestor aspecte este indispensabilă, din motive instituționale.

55. În afară de confiscare, persoanele care ocupă funcții publice a căror avere a fost declarată, în tot sau în parte, nejustificată, printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă, vor fi destituite sau revocate, după caz, din funcția pe care o dețin.<sup>34</sup> Dacă persoana care ocupă o funcție publică este deputat sau senator, în aceeași situație, aceasta va fi considerată incompatibilă. În plus, persoana care ocupă o funcție publică și care face o declarație de avere care nu corespunde adevărului comite infracțiunea de fals în declarații și va fi pedepsită potrivit Codului penal.
56. Sistemul creat prin Legea nr. 115/1996 nu a funcționat deloc consecvent de la intrarea sa în vigoare. Au avut loc îmbunătățiri semnificative în momentul în care declarațiile au devenit publice și au fost publicate on-line, în anul 2003, iar societatea civilă a început să facă presiuni în vederea completării corecte a acestora.
57. În afara faptului că Legea nr. 115/1996 nu promova un sistem de verificare automată a declarațiilor de avere, articolul 11 prevede ca cererea de cercetare să fie însoțită de acte doveditoare în vederea susținerii acesteia. Combinația dintre aceste două puncte vulnerabile ale sistemului a făcut ca acesta să se dovedească a fi complet ineficient.

---

<sup>33</sup> Infracțiunile economice constau în traficul de bunuri și servicii ilegale, precum: narcotice, ființe umane, servicii sexuale, comerț ilegal cu armament. Vezi Naylor, T. , “Follow the money methods in crime control policy” (Aplicarea metodelor de urmărire financiară în politicile privind controlul criminalității), publicată în *Wages of Crime*, Cornell University Press, 2002, 247-286.

<sup>34</sup> O parte dintre cei intervievați au manifestat îndoieli cu privire la constituționalitatea aplicării acestei prevederi în cazul funcționarilor de rang înalt, precum președintele României, primul ministru, membrii parlamentului și judecătorii, dat fiind faptul că aceștia beneficiază de imunitate, respectiv de inamovibilitate.

#### C.4. CONTROLUL AVERILOR DE CĂTRE AGENȚIA NAȚIONALĂ DE INTEGRITATE<sup>35</sup>

58. Științele politice moderne pun accentul pe necesitatea consolidării cadrului instituțional în vederea creșterii responsabilității executivului, nu doar în ceea ce privește performanța acestuia raportată doar la rezultatele obținute, dar și la modul de desfășurare a activităților acestuia, precum și la echitatea de care acesta a dat dovadă în cadrul procesului decizional. După cum arată Guillermo O'Donnell,<sup>36</sup> există o contradicție atunci când, pe de-o parte, dorim ca reprezentanții și persoanele care ocupă funcții publice să urmărească îndeplinirea interesului public, precum accesul la drepturile economice și sociale sau găsirea unor soluții fiabile la probleme colective și, pe de altă parte, ne temem să conferim acestora atribuții prea extinse sau monopolul puterii în luarea deciziilor necesare îndeplinirii interesului public. "Dilema responsabilității" explică faptul că, atunci când autorităților li se încredințează atribuții mai largi, în mod concret, nu se ajunge la prea multe realizări din partea acestora, iar atunci când acestora li se conferă atribuții restrânse, acestea reușesc să aibă realizări, însă folosind căi ilegale.
59. Trebuie introduse și alte mecanisme de control al puterii politice, în afară de procesele electorale (responsabilitatea verticală), în vederea clădirii unei democrații responsabile și solide. În viziunea lui O'Donnell, "responsabilitatea orizontală" poate fi consolidată prin crearea unor organisme guvernamentale specializate (de exemplu, birouri de audit, avocatul poporului, *Consiliul de Stat*, parchete), cu personalitate juridică, înzestrate cu atribuții, competente și pregătite să întreprindă acțiuni prin care, în cazul în care constată săvârșirea unor acte ilegale, prin acțiuni sau omisiuni, de către alte instituții ale statului, să se treacă de la o supraveghere formală, la o aplicare efectivă a sancțiunilor penale sau la trimiterea în judecată a persoanelor responsabile. Avantajele unor astfel de agenții constă în faptul că acestea pot fi pro-active, invocând criterii de eficiență profesională în locul celor politice sau partizane. În plus, datorită profesionalismului și activității cu caracter permanent, aceste agenții au posibilitatea să analizeze problemele complexe legate de politicile publice.

---

<sup>35</sup> Această sub-secțiune se bazează pe Legea nr. 144 din data de 25 mai 2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, modificată și completată de către Guvernul României printr-o ordonanță de urgență.

<sup>36</sup> O'Donnell, Guillermo, Horizontal Accountability in New Democracies (Responsabilitatea orizontală în noile democrații), în Andreas Schedler, Larry Diamond, și Marc F. Plattner, eds., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies (Statul autorestrictiv: puterea și responsabilitatea în noile democrații)*, Boulder, CO., editor Lynne Rienner.

60. Cadrul legislativ din România include câteva agenții de acest gen (de exemplu, Avocatul Poporului, Curtea de Conturi, Oficiul Național pentru Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor sau Direcția Națională Anticorupție).
61. În acest sens, guvernul a propus în iunie 2006 un proiect de lege privind crearea unui sistem unitar și instituționalizat al activității de control al averilor dobândite în perioada mandatelor sau a îndeplinirii funcțiilor, de verificare a conflictelor de interese și de sesizare a incompatibilităților, gestionat de o autoritate administrativă autonomă, tehnică, investită cu atribuții de investigare (Agenția Națională de Integritate). Această inițiativă a constituit o oportunitate importantă în vederea consolidării responsabilității orizontale în România. Din păcate, Legea nr. 144/2007, așa cum a fost adoptată de către Senat, a pierdut această oportunitate semnificativă pe care a avut-o, în ciuda modificărilor imediat ulterioare care au fost aduse textului de lege printr-o ordonanță de urgență a guvernului.
62. În contrast cu comisia de cercetare prevăzută de Legea nr. 115/1996, recent adoptată Legea nr. 144/2007 înființează Agenția Națională de Integritate (ANI), autoritate administrativă cu profil tehnic, și Consiliu Național de Integritate (CNI), organism reprezentativ, aflat sub control parlamentar exercitat de Senat (articolul 33). O agenție care funcționează la nivel național prezintă numeroase avantaje. Dintre acestea menționăm:
- Dezvoltarea unei expertize, unor date și tehnici, altele decât cele ale altor organe de control, care pot avea atribuții diferite.
  - Aplicarea unui tratament egal tuturor persoanelor care ocupă funcții publice și evitarea suprapunerii competenței personale între diferite instituții, dat fiind faptul că dispune de competență personală asupra persoanelor care ocupă funcții publice aparținând celor trei puteri în stat și care își desfășoară activitatea în cadrul autorităților publice centrale sau locale.
  - Posibilitatea economisirii banilor contribuabililor.
  - Permite realizării unei monitorizări mai ușoare de către CNI și organizațiile societății civile, dat fiind faptul că aceasta funcționează ca structură unică.
63. Totuși, asemenea avantaje depind de gradul de independență al autorității respective. În această privință, Legea nr. 144/2007 prevede anumite garanții specifice: agenția acționează potrivit principiului independenței operaționale. Prin urmare, președintele și vice-președintele ANI și inspectorii de integritate nu vor solicita sau primi dispoziții privind derularea verificărilor de la nici o autoritate publică, instituție sau persoană (articolul 14). Mai mult, eliberarea din funcție a președintelui și a vice-președintelui ANI este posibilă doar în anumite situații (articolul 24).

64. Cu toate acestea, anumite prevederi ale legii pun sub semnul întrebării independența ANI în viitor. În primul rând, președintele și vice-președintele ANI vor fi numiți în funcție pentru un mandat de 4 ani, în loc de 3 ani, după cum prevedea proiectul de lege inițial. În al doilea rând, instituția responsabilă de numirea conducerii ANI va fi Senatul, în locul președintelui României, cum prevedea proiectul de lege inițial.
65. Referitor la durata mandatului, termenul de 4 ani prevăzut pentru președintele și vice-președintele ANI coincide cu durata mandatului senatorilor (articolul 60 alineat 1 din Constituția României). Mai mult decât atât, chiar dacă CNI (cărui îi revine atribuția de a organiza procedura de selecție a președintelui și a vice-președintelui ANI) va fi alcătuit din reprezentanți ai diferitelor ramuri ale guvernării, acesta își va exercita activitatea sub controlul Senatului. Acest sistem înlătură posibilitatea ca președintele și vice-președintele ANI să fie numiți de un Senat compus din membri aparținând grupurilor parlamentare, fapt ce ar mări riscul ca aceste numiri să fie supuse unor negocieri politice oportuniste ale momentului și nu unei politici pe termen lung de control al averilor.
66. Prin urmare, dacă aceste numiri vor fi lăsate la latitudinea Senatului, ele vor cădea victimă negocierilor politice ale momentului. Într-o democrație parlamentară, șeful statului este într-o oarecare măsură mai distanțat față de guvern și de viața politică cotidiană. În această privință, președintelui României îi este interzis să fie membru al unui partid politic sau să dețină altă funcție, publică sau privată (articolul 84 alineat 1 din Constituția României).
67. Astfel, cheia succesului ANI va consta într-o procedură de selecție imparțială și transparentă. Ca recomandare privind implementarea organizării procedurii de selecție, CNI ar putea avea în vedere publicarea numelor și a experienței profesionale a candidaților, în scopul obținerii susținerii sau a observațiilor diferitelor organizații ale societății civile și ale cetățenilor. Acest lucru este necesar mai ales în ceea ce privește publicarea experienței candidaților și îndeplinirii condiției de a nu fi fost membri ai unui partid, grup sau alianță politică în ultimii 3 ani (articolul 18 alineat 1 litera d) din Lege). Legea prevede doar un control formal, prin intermediul unei declarații scrise a candidatului, dată pe propria răspundere și legalizată de un notar. Inițierea unei dezbateri publice pentru a crea un consens în rândul diferiților factori interesați va conferi conducerii ANI minimumul de legitimitate necesar pentru a-și exercita prerogativele.
68. De asemenea, este recomandabil ca examenele să fie notate sub anonim, candidaților atribuindu-li-se anumite parole care să-i individualizeze, precum și luarea unor măsuri de siguranță în vederea evitării scurgerilor de informații privind testele scrise către candidați (în unele regulamente de desfășurare a concursului, se prevede elaborarea a trei teste diferite și

alegerea unuia dintre acestea în mod aleatoriu, în ziua examenului, și distribuirea acestuia candidaților).

69. Scopul Agenției Naționale de Integritate este acela de a organiza un sistem unitar și instituționalizat de control al declarațiilor de avere, ca punct de plecare pentru investigarea “averii nejustificate” a persoanelor care ocupă funcții publice, de verificare a conflictelor de interese și de sesizare a incompatibilităților. Este bine cunoscut faptul că, datorită caracterului consensual și secret al afacerilor corupte, politica de reducere a corupției are nevoie de acces la anumite canale pentru a obține informațiile necesare desfășurării investigațiilor. Anumite prevederi al Legii nr. 144/2007 se opun în mod vădit acestui acces și, în consecință, ridică serioase semne de întrebare cu privire la eficiența și la îndeplinirea obiectivului principal al ANI.
70. Primul semn de îngrijorare se referă la inițierea investigațiilor. Legea este departe de a încuraja cetățenii să furnizeze informații utile. Dimpotrivă, există numeroși factori care descurajează depunerea unei sesizări la ANI.
71. Investigațiile pot fi inițiate la sesizarea oricărei persoane interesate sau din oficiu. Referitor la cea de a doua posibilitate, articolul 3 alineat 2 din lege prevede că sesizarea din oficiu “*se face pe baza unui proces-verbal de sesizare întocmit de președintele Agenției*”. Prin urmare, pe lângă faptul că există îndoieli privitoare la independența președintelui ANI, acesta deține și monopolul decizional, neexistând totodată niște criterii obiective care să limiteze puterea discreționară de care dispune acesta.<sup>37</sup>
72. Mai mult, sesizările (sau reclamațiile), potrivit articolului 3 alineat 1, pot fi depuse de către orice persoană fizică sau juridică *interesată*. Termenul *interesată* pare să impună reclamantului condiția dovedirii unui fel de calitate procesuală sau justificare pentru ca acesta să poată depune vreo sesizare sau reclamație. De aceea, s-ar putea crea o practică internă, chiar neoficială, de respingere a reclamațiilor pe motiv de “lipsă de interes”.<sup>38</sup>
73. În plus, articolul 3 alineat 4 din lege prevede respingerea reclamațiilor anonime, prevăzând că sesizările formulate de orice persoană trebuie datate și semnate, fapt ce ar putea contraveni articolului 33 al Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției referitor la protecția persoanelor care comunică informații. Pe lângă aceasta, prevederea nu stipulează posibilitatea pentru reclamantii de a face parte dintr-un program de protecție a avertizorilor de integritate, așa cum stipula articolul 4 al proiectului de lege introdus de guvern pe data de

---

<sup>37</sup> Proiectul de lege propus de Guvern în anul 2006 conferea inspectorilor posibilitatea de a iniția investigații din oficiu.

<sup>38</sup> A această condiție nu a fost inclusă în proiectul de lege trimis de către Guvern Parlamentului pe data de 5 iunie 2006. Articolul 4 stipula că Agenția poate fi sesizată de către *orice persoană*... în vederea declanșării unei anchete.

5 iunie 2006. Dimpotrivă, potrivit articolului 3 alineat 3, reclamanților li se solicită să indice în sesizare dovezile și informațiile pe care se întemeiază aceasta, precum și sursele de unde acestea pot fi solicitate. Cercul se închide cu sancțiunile penale prevăzute de articolul 50 alineat 2 împotriva persoanei care face “afirmații mincinoase” sau “*produce ori ticluiește probe mincinoase*” în sesizarea adresată agenției, deoarece această prevedere poate descuraja cetățenii să depună reclamații bine intenționate.

74. Toate aceste prevederi luate împreună vor reduce semnificativ capacitatea ANI de a iniția proceduri cu un impact deosebit și vor deschide posibilitatea ca această agenție să fie puternic influențată politic.
75. Pe lângă restricțiile impuse declanșării vreunei proceduri, odată ce procedura de verificare a fost declanșată, instrumentele legale de care dispun inspectorii ANI în vederea desfășurării verificărilor nu sunt foarte încurajatoare.
76. În primul rând, articolul 8 limitează competența de verificare a pricinii la obiectul acesteia, așa cum a fost definit acesta de către reclamant, stabilind că aceasta “*nu poate să excedă limitelor sesizării.*” Dacă această prevedere este interpretată *ad literam*, ea va “ucide” din fașă eficiența ANI. În cazul verificării averii nejustificate, sesizarea reprezintă de cele mai multe ori doar “vârful aisbergului,” ceea ce atrage atenția, de obicei, asupra a ceea ce este “vizibil.” Scopul verificării este tocmai acela de a descoperi acele bunuri care nu sunt vizibile omului de rând interesat să trăiască într-o democrație mai responsabilă.
77. În al doilea rând, faptul că inspectorii nu dispun nici de prerogativa de a putea cita alte persoane în vederea depunerii unei mărturii sau furnizării unor informații utile și nici de aceea de a putea solicita judecătorului emiterea unor mandate de percheziție în vederea desfășurării unor cercetări la fața locului, slăbesc dramatic eficiența potențială a ANI.<sup>39</sup> Mai mult decât atât, inspectorii nu au posibilitatea desemnării unui expert în vederea întocmirii unei expertize, fără acordul persoanei verificate (articolul 7 alineat 1 din Legea nr. 144/2007).<sup>40</sup> Prin urmare, atribuțiile de verificare ale inspectorilor se rezumă la posibilitatea de a solicita “tuturor instituțiilor și autorităților publice implicate, precum și altor persoane juridice de drept public sau privat, documentele și informațiile necesare întocmirii actului de constatare” (articolul 5). Se pune totuși întrebarea dacă articolul 5 citat anterior oferă posibilitatea solicitării unor date sau informații de natură financiară, fiscală, bancară, sau cu caracter personal, confidențial sau clasificat, după declanșarea procedurii de control,

---

<sup>39</sup> Articolele 4 alineat 4 și 7 ale proiectului de lege propus de Guvern Parlamentului la data de 5 iunie 2006 prevedea toate aceste posibilități.

<sup>40</sup> Consimțământul persoanei verificate nu era prevăzut în proiectul de lege propus de Guvern la data de 5 iunie 2006.

deoarece acest aspect a fost eliminat din proiectul de lege trimis de Guvern către Parlament. În ultimul rând, termenul de efectuare a verificării prealabile a fost redus de la 60 la 30 de zile.

78. Având prerogative atât de limitate, inspectorilor le revine sarcina de a construi cazuri solide într-un termen de 30 de zile, cât este prevăzută durata procedurii verificării prealabile, având la dispoziție doar declarațiile de avere și făcând uz de atribuțiile limitate de cercetare cu care au fost investiți. Neconcordanțele confirmate duc la declanșarea procedurii de verificare prealabilă, în cadrul căreia inspectorilor le revine sarcina probei și obligația înștiințării persoanelor cercetate despre declanșarea acestei proceduri, oferindu-le acestora din urmă acces integral la actele și lucrările dosarului și permițându-le să fie asistate sau reprezentate de avocat. Persoana verificată are de asemenea posibilitatea de a prezenta orice elemente justificative pe care le consideră necesare (articolul 4).
79. Pe scurt, îngreunând declanșarea unor verificări de substanță, limitând prerogativele de cercetare ale inspectorilor și impunând un formalism în administrarea mijloacelor de probă în cadrul procesului de soluționare a cauzei, Legea nr. 144/2007 a disipat orice oportunitate prețioasă de creștere a responsabilității înalților funcționari în stat.
80. În afară de obstacolele serioase menționate anterior, Legea nr. 144/2007 nu abrogă regimul anterior stabilit prin Legea nr. 115/1996, așa cum prevedea proiectul de lege înaintat de Guvern Parlamentului în iunie 2006. Dimpotrivă, articolul 54 din Legea nr. 144/2007 stabilește că noile prevederi “*se completează cu dispozițiile Legii nr. 115/1996.*” În articolul 60 al noii legi sunt enumerate o serie de articole din Legea nr. 115/1996 care sunt abrogate în mod expres, iar articolul 61 modifică unele articole din legea precedentă.
81. Coexistența celor două legi va da naștere unor confuzii de interpretare de fiecare dată când una dintre prevederile legii anterioare, care nu a fost abrogată în mod expres, va veni în conflict cu una dintre prevederile Legii nr. 144/2007. De exemplu, articolul 8 al noii legi limitează competența activității de verificare la faptele prezentate în sesizare, în timp ce articolul 10 din Legea nr. 115/1996 (care nu este abrogat în mod expres prin articolul 60 al Legii nr. 144/2007) stabilește posibilitatea de a extinde verificările și asupra averii și veniturilor dobândite de soțul persoanei supuse controlului, precum și asupra bunurilor de valoare ce fac obiectul declarării. Un alt exemplu în acest sens poate fi acela al momentului până la care poate fi declanșată procedura de verificare. Legea nr. 144/2007 nu menționează nimic în această privință, în timp ce articolul 28 alineat 3 al Legii nr. 115/1996 (care nu a fost abrogat în mod expres) prevede că cererea de cercetare a averii unei persoane poate fi făcută în termen de cel mult 5 ani de la data încheierii mandatului sau a eliberării din funcție.

82. Dacă după procedura de verificare se constată că există o diferență vădită nejustificată între ceea ce cuprinde declarația de avere și averea dobândită și veniturile realizate în mod legal, inspectorii vor sesiza instanța competentă, pentru stabilirea părții de avere dobândită sau a bunului determinat dobândit cu caracter ilicit și vor solicita confiscarea acestora.
83. “Averea nejustificată” atrage după sine trei consecințe juridice diferite: 1) confiscarea contravalorii “bunurilor nejustificate,” dispusă de o instanță imparțială și independentă; 2) aplicarea unor sancțiuni disciplinare de către organele și autoritățile competente în acest sens care pot dispune revocarea, destituirea sau eliberarea din funcție (în plus, cei revocați sau eliberați din funcție, nu pot exercita o funcție sau demnitate publică pe o perioadă de până la 3 ani); 3) sesizarea organului fiscal competent (articolul 48 alineat 1). Mai mult decât atât, actul rămas definitiv prin care se constată caracterul ilicit al averii sau al unei părți a acesteia va fi publicat pe pagina de internet a ANI.
84. Alte sancțiuni penale pot fi dispuse în cazul depunerii unor declarații de avere și de interese care nu corespund adevărului, constituind infracțiunea de fals în declarații.

#### **D. RESTRICȚIILE PRIVIND ÎMBOGĂȚIREA ILICITĂ ÎN ROMÂNIA IMPUSE DE CONSTITUȚIE ȘI DE DOCUMENTELE PRIVIND DREPTURILE OMULUI**

85. Potrivit articolului 20 din Constituția României, dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate în concordanță cu tratatele internaționale privind drepturile omului la care România este parte. În afară de aceasta, atunci când reglementările tratatelor internaționale privind drepturile omului conțin dispoziții mai favorabile decât legile interne, reglementările internaționale prevalează asupra celor naționale. Prin urmare, Constituția și tratatele privind drepturile omului la care România este parte sunt considerate aici ca fiind norme egale, de cel mai înalt rang. În această secțiune vom analiza faptul dacă Constituția și tratatele privind drepturile omului la care România este parte restrâng dreptul acesteia din urmă de a incrimina îmbogățirea ilicită.
86. În capitolul de față vom analiza trei provocări distincte cu care s-ar putea confrunta infracțiunea de îmbogățire ilicită în cadrul legislativ românesc. Prima este prezumția constituțională de dobândire legală a averii; cea de a doua este prezumția de nevinovăție, îndeosebi în ceea ce privește inversarea sarcinii probei și; în sfârșit, dreptul la tăcere, cu accent deosebit pe dreptul de a nu prezenta probe.

#### **D.1. GARANȚIILE CONSTITUȚIONALE ALE DREPTULUI DE PROPRIETATE**

87. În această secțiune vom încerca să lămurim caracterul și conținutul prevederii constituționale referitoare la prezumția stipulată de articolul 44 alineat 8. Vom menționa mai întâi o dezbateră parlamentară care a avut loc în legătură cu o propunere de eliminare a respectivei prezumții și vom analiza practica judiciară a Curții Constituționale și a Înaltei Curți de Casație și Justiție referitoare la această prezumție.

#### ***D.1.a. Dezbateră parlamentară privind eliminarea articolului 44 alineat 8 din constituția României***

88. Dezbateră legislativă s-a concentrat asupra efectelor negative pe care le-ar fi generat Legea nr.18/1968, încă în vigoare la acea dată, și care, după cum am prezentat mai sus, pe lângă faptul că stabilea asupra tuturor cetățenilor României o prezumție legală și de neînlăturat de ilegitimitate, ar fi fost folosită de către regimul comunist într-o manieră abuzivă. Acei parlamentari care erau în favoarea adoptării prezumției au susținut că aceasta va reconfirma prezumția de nevinovăție. De exemplu, deputatul Ionescu a afirmat că: *“Pentru o persoană fără studii juridice, acest text ar putea fi interpretat cu ușurință după cum urmează: toți cetățenii acestei țări sunt prezumați nevinovați. Dacă se dovedește cu probe că o persoană este vinovată, atunci acesteia i se vor confisca bunurile, va fi condamnată cu pedeapsa închisorii și va suporta consecințele legii. Aceasta pare a fi modalitatea normală de a proceda într-o societate democratică, contrar sentimentului de suspiciune permanentă pe care l-am trăit în timpul fostului regim, când se prezuma că toți suntem vinovați și când toți trebuia să fim pregătiți să dovedim că, de fapt, suntem nevinovați.”*

89. O explicație similară a fost oferită de deputatul Mihai Constantinescu: *“Dacă această prevedere va fi eliminată, se va crea o stare de instabilitate legislativă, deoarece, pe baza unei suspiciuni, prezumții, care nu constituie o probă, o persoană poate pierde un bun, chiar dacă nu s-a dovedit mai presus de orice îndoială că acel bun a fost dobândit ilegal.”*

90. Membrii Parlamentului care au pledat în favoarea eliminării prevederii au argumentat că, pe de o parte, aceasta va servi drept adăpost sigur celor care erau reprezentanți ai puterii în vechiul regim și, pe de altă parte, va zădărnici eficiența oricărui act normativ viitor referitor la inversarea sarcinii probei în domeniul bunurilor ilicite. Deputatul Petre Ninosu, de la Frontul Salvării Naționale, cel care a introdus de altfel propunerea, a prezentat următoarele argumente: *“Dacă nu se elimină prezumția de dobândire licită a bunurilor, atunci înseamnă că permitem tuturor celor care au dobândit bunuri în mod ilicit să se bucure de o reală amnistie pentru faptele lor. Deci, nu ar exista nicio răspundere și nicio posibilitate de confiscare.”*

91. Prevederea a supraviețuit atât după revizuirea Constituției din 1991 cât și după cea din 2003, deși după ultima revizuire această prevedere a devenit actualul articol 44 alineat 8. O analiză aprofundată a practicii judiciare referitoare la această prezumție arată că niciuna dintre interpretările extreme nu a fost adoptată de instanțe.

#### ***D.1.b. Practica judiciară privind articolul 44 alineat 8 din Constituția României***

92. Pe data de 3 septembrie 1996, Curtea Constituțională a respins o excepție privind revizuirea prezumției de dobândire licită a averii și înlocuirea acesteia cu următoarea prevedere: “*averea a cărei dobândire licită nu poate fi dovedită se confiscă.*” Curtea a argumentat că această prezumție “*se întemeiază și pe principiul general potrivit căruia orice act sau fapt juridic este licit până la dovada contrarie, impunând în ceea ce privește averea unei persoane, ca dobândirea ilicită a acesteia să fie dovedită.*” Excepția a fost respinsă deoarece prin propunerea de revizuire se urmărea “*răsturnarea sarcinii probei privind caracterul licit al averii, prevăzându-se că averea a cărei dobândire licită nu poate fi dovedită se confiscă.*”
93. Astfel, Curtea a subliniat că, datorită faptului că prezumția stabilită de articolul 44 alineat 8 nu împiedică cercetarea caracterului ilicit al dobândirii averii, “*în cadrul lucrărilor Adunării Constituante, în ședința din 9 octombrie 1991, a fost respins amendamentul de eliminare a dispoziției privind prezumția dobândirii licite a averii, neîntrunind decât votul a 14 parlamentari, astfel cum rezultă din Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, nr. 29 din 11 octombrie 1991.*”<sup>41</sup>
94. În anul 1997, Curtea Constituțională a respins o excepție de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului 15 din Legea nr. 32/1968, confirmând constituționalitatea confiscării bunurilor provenite din săvârșirea unor contravenții. Excepția de neconstituționalitate a fost introdusă de către o societate comercială privată. Curtea și-a reafirmat punctul de vedere conform căruia “*această prezumție se întemeiază și pe principiul general potrivit căruia orice act sau fapt juridic este licit până la dovada contrară, impunând, în ceea ce privește averea unei persoane fizice sau juridice, ca dobândirea ilicită a acesteia să fie dovedită.*”<sup>42</sup> Motivația a fost foarte explicită: în speță, s-a dovedit faptul că reclamantul a comis o contravenție. Potrivit articolului 44 alineat 8, bunurile rezultate din infracțiuni sau contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii. În cazul de față, confiscarea bunurilor s-a dispus în cadrul procedurii inițiate împotriva societății comerciale, procedură care s-a desfășurat în condițiile legii. Prin urmare, nu a existat vreo încălcare a legii.

<sup>41</sup> Curtea Constituțională, Decizia nr. 85 din 3 septembrie 1996.

<sup>42</sup> Curtea Constituțională, Decizia nr. 267 din 18 iunie 1997.

95. În anul 1998<sup>43</sup> și ulterior, în 2001,<sup>44</sup> Curtea Constituțională a admis două decizii referitoare la impunerea de penalități pentru întârzierea vărsării impozitelor la bugetul de stat. În ambele cazuri, contribuabilii au susținut că “întârzierile” nu constituiau săvârșirea unei infracțiuni sau contravenții și că gravitatea sancțiunilor aplicate echivala cu o confiscare. În ambele cazuri, în afară de impozitul datorat, întârzierile vărsării impozitului la bugetul de stat au fost sancționate cu obligația vărsării unei “sume egale cu dublul diferențelor constatate” sau cu o majorare reprezentând suma egală cu suma datorată.” Curtea a aplicat același raționament în ambele cazuri, motivând că acest gen de sancțiuni grave echivalează cu o confiscare, și că în cazurile de față s-a dispus confiscarea, deși nu se constatare săvârșirea vreunei contravenții. Un aspect interesant pentru demersul nostru constă în remarcă făcută de Curtea Constituțională care a afirmat că impunerea unei astfel de penalități, în cuantum de 20% din suma reținută și nevărsată, nu ar echivala cu o “confiscare.” Curtea a menționat că severitatea unei astfel de sancțiuni care nu rezultă din condamnarea pentru săvârșirea unei infracțiuni sau contravenții nu este constituțională.
96. Cazurile menționate mai sus nu sunt strict legate de prezumția prevăzută de articolul 44 alineat 8 ci, mai degrabă, de garanția prevăzută de articolul 44 alineat 9, care stipulează că o confiscare este posibilă numai în urma săvârșirii unor infracțiuni sau contravenții. Cu toate acestea, membrii Curții par să confere un cadru interesant garantării dreptului la proprietate, Guvernul nedisponând de libertatea de a impune sancțiuni disproporționate în cazul sancționării unor încălcări care nu constituie contravenții sau infracțiuni. În acest sens, articolul 44 alineat 9 ar proteja cetățenii României față de sancțiunile excesive și disproporționate.
97. Referitor la persoanele care ocupă funcții publice și la constituționalitatea sistemului de declarare a averilor prevăzut de Legea nr. 115/1996, Înalta Curte de Casație și Justiție, într-o decizie din data de 1 iulie 2004, afirmă următoarele: “[P] **prezumția instituită de norma constituțională, în strânsă legătură cu garanțiile privind dreptul la proprietate privată, încetează să funcționeze exclusiv în condițiile legii, adică numai atunci când există dovezi certe că unele dintre bunurile ori valorile aparținând persoanelor ocrotite nu au fost dobândite în mod licit.**
- Pentru demnitari, magistrați, funcționari publici și alte persoane cu funcții de conducere, cadrul legal în care încetează prezumția dobândirii licite a bunurilor***

---

<sup>43</sup> Curtea Constituțională, Decizia nr. 97 din 9 iulie 1998, privind excepțiile de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului 18 din Legea nr. 87/1994 privind combaterea evaziunii fiscale.

<sup>44</sup> Curtea Constituțională, Decizia nr. 101 din 10 aprilie 2001, privind excepțiile de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului 6, alineat 3 din HG nr. 83/1998 privind impozitarea veniturilor obținute în România de persoane fizice și juridice nerezidente.

*proprietate personală, cât și procedura controlului averii este stabilită prin Legea nr. 115 din 28 octombrie 1996, în strânsă legătură cu reglementarea obligației acestora privind declararea averii.”*<sup>45</sup>

98. Cazul este edificator în anumite aspecte importante. În primul rând, Curtea afirmă că prezumția constituțională “*încetează să funcționeze*” în momentul în care există temeiuri legale pentru declanșarea procedurii de control, ceea ce corespunde, în limbajul folosit de articolul 7 din Legea nr. 115/1996, cu constatarea unei “*diferențe vădite*” între averea declarată și bunurile dobândite pe parcursul exercitării funcției publice, fapt ce determină supunerea averii unui control. Deci, prezumția “*încetează să funcționeze*” odată ce există “*dovezi certe*” împotriva unei persoane care ocupă o funcție publică supusă verificării și care rezultă din “*diferența vădită*”, dintre averea declarată și patrimoniul real al acesteia.
99. În al doilea rând, Curtea a afirmat că, odată ce prezumția încetează să funcționeze, intervine “*răsturnarea sarcinii probei.*” În speța de față, cererea de cercetare a fost introdusă de către Inspectoratul Județean de Poliție Brașov, fără ca acesta să fi produs prea multe dovezi. Persoanei cercetate i s-a cerut să aducă la cunoștință autorităților și să înfățișeze probe, înainte ca respectiva comisie de cercetare să dispună de “*dovezi certe*” împotriva acesteia. Curtea a mai afirmat următoarele: “*din lucrările dosarului rezultă împrejurarea că Inspectoratul Județean de Poliție Brașov, care a introdus cererea de cercetare, nu și-a îndeplinit obligațiile prevăzute de lege..., în sensul că nu a produs sau invocat nici o dovadă necesară răsturnării prezumției dobândirii licite a bunurilor.*” Legea nr. 115/1996 ar putea fi criticabilă din punctul de vedere al plasării sarcinii de a construi cazul pe seama reclamantului și nu a comisiei de cercetare. Totuși, protejând dreptul individual de a fi prezumat nevinovat, Curtea a afirmat că răsturnarea sarcinii probei ar fi fost posibilă doar în momentul în care existau dovezi necesare care să indice o încălcare a legii, în conformitate cu articolele 1, 7 și 11 din Legea nr. 115/1996.
100. În al treilea rând, Curtea a casat sentința în temeiul încălcării dreptului la apărare și nu a prezumției de nevinovăție. În cazul de față, probele prezentate de către persoana supusă controlului în vederea justificării bunurilor pe care nu le-a declarat inițial au fost înlăturate integral mai întâi de către comisia de cercetare și apoi de către Curte, în cadrul procesului. Curtea a susținut că “*aceasta constituie o încălcare a dreptului cercetaților la apărare, consacrat și în articolul 13 din Lege. Totodată, au fost ignorate prevederile articolului 7 din Legea nr. 115/96, potrivit cărora, în justificarea averii dobândite, se pot invoca, în afara veniturilor legale arătate în declarație, orice alte căi licite de dobândire a bunurilor.*”

---

<sup>45</sup> Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția Civilă D, dosarul nr. 3574/2002, Decizia nr. 4952 adoptată în cadrul ședinței publice din 1 iulie 2004.

101. Această chestiune a fost recent examinată, pentru prima dată, de către Curtea Constituțională. În anul 2006, aceasta a respins o excepție de neconstituționalitate formulată de Avocatul Poporului, care tindea la declararea neconstituționalității articolelor 14 alineat 1 literele b) și c); 18, 28 alineat 1, 32, 33 și 35 din Legea nr. 115/1996.<sup>46</sup> Avocatul Poporului susținea că terminologia textelor de lege este confuză, neclară și în neconcordanță cu prevederile constituționale și cele ale codurilor de procedură civilă și penală. Curtea a respins excepția, argumentând că, deși dispozițiile de lege criticate sunt redactate cu “*destulă precizie și claritate*”, sunt utilizate formule inadecvate, ceea ce ar putea genera probleme și greutate în aplicarea acestora. Totuși, “rămâne în sarcina judecătorilor ca, în cadrul actului de justiție, să decidă cu privire la interpretarea și aplicarea unor norme legale.”
102. Decizia nu clarifică conținutul prevederii constituționale. Cu toate acestea, ea servește drept temei al constituționalității instituției confiscării bunurilor, prevăzută de articolul 18 din Legea 115/1996
103. Mai recent, pe data de 29 martie 2007, Curtea Constituțională s-a pronunțat încă și mai clar cu privire la constituționalitatea sistemului de control al averilor stabilit de Legea nr.115/1996.<sup>47</sup> În motivarea deciziei sale, Curtea Constituțională, în loc să pornească de la punctul de vedere limitat exprimat de prevederea unică a articolului 44 alineat 8, aceasta a adoptat punctul de vedere conform căruia din Legea fundamentală rezultă obligativitatea, pentru toți cetățenii, “*respectării Constituției și a legii, printre altele, în orice acțiune a unei persoane care ar avea ca efect dobândirea de bunuri. Pentru ca ordinea de drept astfel instituită să nu rămână un simplu proiect, ci să se manifeste ca o realitate, statul are obligația să instituie sistemele juridice corespunzătoare de control și de asigurare a respectării legilor de către toate subiectele de drept.*”
104. Analizând constituționalitatea procedurii din punctul de vedere al articolului 44 alineat 8 din Constituție, Curtea a adoptat opinia conform căreia, în cazul în care se constată “*diferențe vădite între averea declarată la data investiției sau numirii și averea dobândită pe parcursul exercitării funcției, și există dovezi certe că unele bunuri ori valori nu puteau fi dobândite din veniturile legale realizate de persoana în cauză sau pe alte căi licite,*” prezumția încetează să opereze pentru a permite declanșarea controlului averii. Curtea subliniază faptul că aceste 2 condiții -“*diferențe vădite*” plus “*dovezi certe*” – constituie “premisele declanșării controlului averii.” Cu alte cuvinte, aceste cerințe sunt suficiente în vederea declanșării unui control. Mai mult decât

---

<sup>46</sup> Curtea Constituțională, Decizia nr. 599 din 21 septembrie 2006, Monitorul Oficial al României nr. 839 din 11 octombrie 2006.

<sup>47</sup> Curtea Constituțională, Decizia nr. 321 din 29 martie 2007, Monitorul Oficial al României nr. 330 din 16 mai 2007, Partea I.

atât, Curtea a respins în mod expres argumentul autorilor excepției conform căruia textul analizat ar institui o “prezumție de ilegalitate”.

105. Curtea a mers încă și mai departe atunci când a analizat constituționalitatea sancțiunii de confiscare rezultată din articolul 44 alineat 9 din Constituție, care prevede următoarele: *“Bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii.”* Curtea a respins argumentul potrivit căruia cazurile de confiscare se limitează la bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni sau contravenții. Curtea a afirmat că *“norma constituțională nu exclude confiscarea averii în privința căreia instanța de judecată stabilește că a fost dobândită ilicit. Din coroborarea alineatelor 8 și 9 ale articolului 44 din Legea fundamentală reiese că pot exista și alte cazuri de confiscare, în afară de cel al bunurilor destinate, folosite ori rezultate din infracțiuni sau contravenții.”*

106. Curtea acceptă sensul colocvial al termenului “ilicit” și acceptă că există variațiuni ale ilicitului în afara contextului legii penale și a contravențiilor. Curtea și-a însușit poziția conform căreia, dacă o instanță de judecată constată, în cadrul unei proceduri de control al averilor, că averea nu a fost dobândită în mod licit, confiscarea dispusă în cadrul acestei proceduri este constituțională.

#### ***D.1.c. Concluzii privind prezumția legalității dobândirii averii***

107. După analizarea practicii judiciare, putem trage următoarele concluzii referitoare la prezumția instituită de articolul 44 alineat 8 din Constituție:

- Este o garanție de ordin general care urmărește protejarea dreptului de proprietate a tuturor cetățenilor români față de ingerințele nejustificate ale statului;
- A fost invocată de către instanțe pentru a limita sancțiunile excesive care echivalau cu o confiscare atunci când acestea nu se aplicau în legătură cu infracțiuni sau contravenții;
- Nu împiedică verificarea provenienței averii ilicite a persoanelor care ocupă funcții publice;
- În cazul persoanelor care ocupă funcții publice, această prezumție încetează să opereze odată ce sunt îndeplinite condițiile pentru inițierea procedurii de control al averii, stipulate în legea privind “controlul averii” (în prezent, Legea nr. 115/1996). Aceste condiții trebuie să conștina din “dovezi certe” privind existența unei disproporții între ceea ce s-a declarat sau dobândit și veniturile licite.

- Odată ce este îndeplinită condiția existenței “dovezilor suficiente,” prezumția este înlăturată și se creează, prin inversarea sarcinii probei, posibilitatea limitării legitime a dreptului de a fi prezumat nevinovat.

## D.2. PREZUMȚIA DE NEVINOVĂȚIE

108. “*Prezumția de nevinovăție*” este prevăzută de articolul 23 alineat 11 din Constituția României: “*Până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești de condamnare, persoana este considerată nevinovată.*” Convenția europeană privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului (CEDO), în articolul 6 alineat 2, utilizează următoarea formulare: “*Orice persoană acuzată de o infracțiune este prezumată nevinovată până ce vinovăția sa va fi legal stabilită.*”<sup>48</sup> Prevederea constituțională este preluată de articolul 52 alineat 1 din Codul de procedură penală. O formulare puțin diferită se regăsește în același cod la articolul 66 alineat 1: “*Învinuitul sau inculpatul beneficiază de prezumția de nevinovăție și nu este obligat să probeze nevinovăția sa.*”

109. S-a recunoscut la nivel internațional faptul că prezumția de nevinovăție include o serie de drepturi și garanții, cum ar fi:

- Învinitul trebuie tratat ca și cum nu a comis nicio infracțiune până în momentul în care statul, prin intermediul organelor sale de acuzare, aduce suficiente probe pentru a convinge o instanță independentă și imparțială că acesta este vinovat.<sup>49</sup>
- În consecință, “*membrii completului de judecată nu trebuie să pornească de la ideea preconcepută că învinuitul a comis infracțiunea de care acesta a fost pus sub acuzare.*”<sup>50</sup>
- Învinitul nu trebuie reținut în arest preventiv decât dacă există motive temeinice. În cazul în care acesta este reținut în arest preventiv, el trebuie să beneficieze de condiții de detenție corespunzătoare statutului său de persoană prezumată nevinovată
- Sarcina dovedirii vinovăției acestuia revine statului și orice îndoială va fi în favoarea învinuitului.

<sup>48</sup> Acest drept este recunoscut și de alte convenții internaționale la care România este parte, cum ar fi: Declarația universală a drepturilor omului, articolul 11, alineatul 1; Convenția internațională privind drepturile civile și politice, articolul 14, alineatul 2. Alte instrumente regionale care recunosc acest drept: Convenția interamericană privind drepturile omului, articolul 8, alineatul 2 sau Carta africană a drepturilor omului și popoarelor, articolul 7, alineatul 1.

<sup>49</sup> În cazul *Minelli c. Elveția* (A62 (1983) alineat 37), CEDO a susținut că “*Prezumția de nevinovăție va fi încălcată dacă, fără ca învinuitului să-i fi fost dovedită vinovăția în prealabil, în condițiile legii și [...] fără ca acestuia să i se fi oferit posibilitatea de a-și exercita dreptul la apărare, o hotărâre judecătorească referitoare la acesta reflectă opinia că acesta este vinovat.*” Totuși, autoritățile publice au dreptul de a informa publicul cu privire la cercetări și la suspiciunea de vinovăție (*Kranse c. Elveția* N° 7986/77, 13DR 73 (1978)). Cu toate acestea, suspiciunea nu ar trebui să fie o declarație a vinovăției învinuitului, iar autoritățile trebuie să dea dovadă de discreție și circumspecție atunci când fac declarații publice (*Allenet de Ribemont c. Franța* A 308 (1995) alineatele 37, 41).

<sup>50</sup> *Vezi Barberà, Messegué și Jabardo c. Spania*, A146 (1989) alineat 77.

110. Deși de prezumția de nevinovăție poate beneficia numai o persoană care este “*pusă sub acuzare penală*”<sup>51</sup>, trebuie menționat faptul că noțiunea de *acuzare penală* este, pentru Curtea Europeană pentru Drepturile Omului, o *noțiune autonomă*, însemnând o noțiune pe care, în cele din urmă, CEDO o va evalua nu numai verificând dacă prevederea care definește infracțiunea aparține, în sistemul de drept național, legii penale, dar ținând seama și de “*natura infracțiunii*”, precum și de “*gradul de severitate al sancțiunii pe care aceasta o implică*.”<sup>52</sup> Cu alte cuvinte, neținând cont de faptul că legea națională stabilește o procedură administrativă pentru faptele în cauză, CEDO poate “reclasifica” respectiva procedură, considerând-o drept o “acuzare penală,” ținând cont de natura procedurii, de gradul de vinovăție și de sancțiune.
111. În mod similar, determinarea caracterului “*penal*” al unei “*sancțiuni*” (fapt de care depinde aplicarea tuturor garanțiilor procedural-penale, inclusiv prezumția de nevinovăție) va fi în cele din urmă evaluată de către CEDO, indiferent de calificarea dată acesteia în dreptul național. “*Curtea trebuie să aibă libertatea de a privi dincolo de aparențe și de a evalua ea însăși dacă o anumită măsură echivalează în fond cu o sancțiune, în sensul [articolului 7].*”<sup>53</sup>
112. Ținând cont de acest lucru, precum și de faptul că România a decis să includă atât Legea nr. 115/1996, cât și procedura de control a averilor prevăzută de Legea privind Agenția Națională de Integritate în sfera administrativă, vom considera, în principiu, ambele proceduri ca făcând parte din sfera penală. Acest lucru va menține o analiză aprofundată din punct de vedere legal și va preveni, în orice eventualitate, contestații legate de constituționalitate sau de drepturile omului.

#### ***D.2.a. Limitări legitime ale prezumției de nevinovăție***

113. În general, acuzarea trebuie să dovedească mai presus de orice îndoială rezonabilă vinovăția persoanei învinuite. CEDO a susținut în această privință că “*sarcina probei revine acuzării și că orice dubiu va fi în favoarea acuzatului. De asemenea, urmează ca acuzarea [...] să aducă suficiente probe pentru a îl condamna pe acesta.*”<sup>54</sup>
114. Cu toate acestea, o astfel de formulare abstractă este departe de a fi absolută. Din jurisprudența CEDO se pot identifica cel puțin trei situații în care sarcina probei nu revine în totalitate acuzării: (a) în cazul infracțiunilor săvârșite din culpă, (b) în cazul emiterii unei

<sup>51</sup> Vezi *X v. FRG* N° 4483/70 – aplicarea menținută inadmisibilă.

<sup>52</sup> Vezi *Öztürk c. Germania*, hotărârea din 21 februarie 1984, seria A nr. 73, p. 18, alineat 50; *Demicoli c. Malta*, hotărârea din data de 27 august 1991, seria A nr. 210, pp. 15-17, alineatele 31-34).

<sup>53</sup> Vezi *Welch c. UK*, Nr. 17440/90, alineat 27 (1995).

<sup>54</sup> Vezi *Barberá, Messegué și Jabardo c. Spania*, A146 alineat 77 (1989).

dispoziții de confiscare și (c) în cazul infracțiunilor pentru care sarcina probei este în mod expres inversată. Vom face un rezumat al primelor două situații și o analiză mai aprofundată a infracțiunilor pentru care inversarea sarcinii probei este expres stipulată de lege, acesta fiind și cazul îmbogățirii ilicite.

115. **Infracțiunile săvârșite din culpă** sunt acele infracțiuni pentru care nu trebuie dovedită *mens rea* (sau "o anumită intenție") în legătură cu unul sau mai multe elemente care constituie *actus reus* (sau "fapta săvârșită"), deși o anumită formă de vinovăție (intenție, neglijență sau culpă) ar putea fi cerută în legătură cu alte elemente ale infracțiunii. Infracțiunea este numită *din culpă* deoarece inculpații vor fi condamnați chiar dacă ei nu au prevăzut rezultatul faptelor lor, deși ar fi trebuit să îl prevadă. Infracțiunile din culpă sunt permise, chiar dacă statul este degrevat de sarcina de a dovedi că acuzatul a avut o "*intenție vinovată*" (*mens rea*) în săvârșirea faptei. Cele mai multe sisteme de drept penal incriminează infracțiunile săvârșite din culpă. Unele țări le limitează la contravenții. Alte țări recurg la acestea doar în măsura în care dispozițiile legale prevăd dreptul la apărare. Altele incriminează infracțiunile săvârșite din culpă numai dacă, prin intermediul acestora, legea nu deposează instanțele de autoritatea reală de a aprecia faptele. În cazul *Salabiaku c. Franța*, CEDO a stabilit că, "*în principiu, statele contractante pot, în anumite condiții, să penalizeze un fapt material sau obiectiv ca atare, indiferent dacă acesta este rezultatul unei intenții criminale sau al neglijenței. Exemple de asemenea infracțiuni pot fi găsite în legislațiile statelor contractante.*"<sup>55</sup> Acestea nu sunt cazuri de inversare sau transfer a sarcinii probei ci, mai degrabă, cazuri în care acuzarea nu este obligată să dovedească latura subiectivă a infracțiunii, demonstrând voința și vinovăția referitoare la toate elementele obiective ale infracțiunii.

116. Un caz puțin diferit este acela al **infracțiunilor pentru care nu este necesar să se stabilească existența culpei**. În aceste cazuri, de obicei, odată ce acuzarea a dovedit existența unei **obligații**, inculpatului îi revine sarcina să dovedească faptul că s-a conformat acelei obligații. Exemple de astfel de infracțiuni care admit inversarea sau transferul sarcinii probei diferă de la o țară la alta și nu pot fi clasificate în funcție de "dezaprobarea morală." Acestea pot fi de la condusul mașinii depășind viteza legală, vânatul fără permis, trecerea printr-un pasaj cu plată fără a achita taxa, transportul unei arme ascunse, până la trasul cu arma într-un loc public.

117. Atunci când se emite o **dispoziție de confiscare**, fie împotriva învinutului fie împotriva unui terț, ar putea opera o inversare a sarcinii probei în ceea ce privește bunurile rezultate

---

<sup>55</sup> *Salabiaku v. Franța* A 141-A paragraful 27 (1988).

din comiterea infracțiunii. Am extras deja câteva exemple din legislația națională referitoare la procedurile de confiscare rezultate în urma condamnărilor penale.<sup>56</sup> În aceste cazuri, odată ce acuzarea dovedește că bunurile sunt de proveniență ilicită, pe baza unui echilibru al probabilităților, sarcina probei este transferată în seama inculpatului sau a proprietarului bunurilor. CEDO a constatat că aceste proceduri sunt compatibile cu articolul 6 al Convenției, cu condiția ca orice recuperare de bunuri să fie rezonabilă, proporțională și să existe posibilitatea atacării acesteia în instanță.<sup>57</sup>

118. În sfârșit, în ceea ce privește **infracțiunile pentru care sarcina probei este parțial inversată**, ca și cazul îmbogățirii ilicite, CEDO a reamintit că “*prezumțiile de fapt sau de drept operează în orice sistem de drept. Evident, în principiu, Convenția nu interzice inserarea unor asemenea prezumții în dreptul intern. Totuși, în materie penală, obligă statele contractante să impună un anumit prag în această privință...Cere statelor să le folosească în limite rezonabile care să țină seama de importanța mizei pentru (învinuit), precum și de garantarea dreptul la apărare.*”<sup>58</sup> Instanțele naționale și doctrina autorizată au interpretat diferit un astfel de paragraf.

119. **Sistemele de drept anglo-saxon** au interpretat paragraful menționat anterior prin autorizarea testului de “proporționalitate.” De exemplu, Camera Lorzilor din Marea Britanie, după cazul *Salabiaku*, a adoptat poziția conform căreia încălcările prezumției de nevinovăție pot fi supuse unui test de proporționalitate. În cazul *R. c. Lambert*, lordul Steyn a afirmat următoarele: “*într-o democrație constituțională, încălcările prezumției de nevinovăție ar putea fi justificate. Abordarea care urma a fi adoptată a fost formulată de Curtea Europeană pentru Drepturile Omului în cazul Salabiaku c. Franța (1988)... Prin urmare, o ingerință legislativă în cazul prezumției de nevinovăție necesită o justificare și nu trebuie să depășească ceea ce e necesar. Trebuie respectat principiul proporționalității.*”<sup>59</sup>

120. Curtea Supremă a Canadei a adoptat o poziție similară. În cazul *r. c. Chaulk*, Curtea a efectuat un test dublu-condiționat: “1. Obiectivul prevederii încălcate trebuie să fie suficient de important pentru a merita încălcarea dreptului la libertate protejat prin Constituție; acesta trebuie să aibă legătură cu preocupările stringente și de fond ale unei societăți libere și democratice, înainte ca acesta să fie caracterizat drept suficient de important. 2. Presupunând că s-a stabilit un obiectiv de urmărit, suficient de important, mijloacele alese pentru îndeplinirea acestuia trebuie să treacă testul proporționalității; cu alte cuvinte, acestea

<sup>56</sup> Vezi mai sus, secțiunea B.1. și cazurile din Australia, Austria, Franța, Italia, Polonia, Elveția, Regatul Unit și Statele Unite ale Americii.

<sup>57</sup> *Welch c. Regatul Unit* nr. 17440/90 (9 februarie 1995), *Philips c. Regatul Unit* nr. 41087/98, (5 iulie 2001).

<sup>58</sup> *Salabiaku c. Franța* A 141-A alineat 28 (1988).

<sup>59</sup> *R. c. Lambert* (2001) All ER 577-672, alineat 34:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200102/ldjudgmt/jd010705/regina-1.htm>

trebuie: (a) să aibă “ legătură logică” cu obiectivul de urmărit și să nu fie arbitrarii, inechitabile sau bazate pe considerente iraționale; (b) să afecteze dreptul în cauză “cât mai puțin cu putință”, și (c) să fie de așa natură încât efectele limitării drepturilor și libertăților să fie proporționale cu obiectivul de urmărit.”<sup>60</sup>

121. O abordare similară a fost adoptată de către Curtea Supremă din Africa de Sud, în cazul *S. c. Coetzee*, unde avantajul preconizat de care dispunea acuzarea a fost supus unui test de proporționalitate în raport cu prezumția de nevinovăție.<sup>61</sup>

122. Unii autori au criticat această interpretare pe motiv că prezumția de nevinovăție nu poate fi limitată de ingerințe proporționale, spre deosebire de alte drepturi ale omului, precum dreptul la viața privată (CEDO, art. 8), libertatea de gândire, conștiință și religie (CEDO, art. 9) sau dreptul la libertatea de exprimare (CEDO, art. 10). Aceasta înseamnă că, “*atunci când evaluează dacă o prezumție de drept sau de fapt este compatibilă cu prezumția de nevinovăție, instanțele nu ar trebui să țină seama de interesele în legătură cu care a fost instituită acea prezumție, ci ar trebui să cerceteze doar dacă legea îi permite învinuitului, într-o manieră rezonabilă, să facă dovada contrarie acelei prezumții.*”<sup>62</sup>

123. O a doua obiecție față de folosirea testului proporționalității este aceea că, dacă sensul formulării “*miza care e în joc*” din cazul *Salabiaku* este acela de a autoriza testul proporționalității, prezumțiile privitoare la fapte vor prevala doar în cazul contravențiilor. Conform formulării Curții Supreme din Africa de Sud, “*Există un paradox în esența întregii proceduri penale, acela că, cu cât o infracțiune este mai gravă și cu cât este mai mare interesul public de a garanta condamnarea celui vinovat, cu atât devin mai importante pentru învinuit garanțiile constituționale. Punctul de plecare al oricărei anchete echilibrată atunci când sunt implicate drepturi constituționale trebuie să fie acela că interesul public de a garanta că oameni nevinovați nu sunt condamnați și nu sunt supuși unor umilințe și sancțiuni severe cântărește semnificativ mai greu decât acela că un anume infractor este tras la răspundere... Prin urmare, prezumția de nevinovăție servește nu doar pentru a proteja un anumit individ pe parcursul procesului, ci de a menține încrederea publicului în integritatea și siguranța durabilă a sistemului de drept. În consecință, trimiterea la prevalența și gravitatea unei anumite infracțiuni nu adaugă nimic nou sau special acestui exercițiu de echilibrare. Caracterul vătămător al infracțiunii este cel dat de circumstanțe împotriva cărora se ridică prezumția de nevinovăție de la început, acesta nefiind un element nou ce urmează a fi pus în balanță ca parte a exercițiului justificator de echilibrare. Dacă lucrurile nu ar sta așa,*

<sup>60</sup> Curtea Supremă a Canadei, 62 CCC, 193, 216’217, citat în Wilsher, Dan, “Inexplicable Wealth and illicit enrichment of public officials: A model draft that respects human rights in corruption cases” (Averea nejustificată și îmbogățirea ilicită a persoanelor cu funcții publice. Proiect de model care respectă drepturile omului în cazurile de corupție), Journal of Crime, Law and Social Change, Springer Netherlands, Vol 45, nr. 1, februarie 2006.

<sup>61</sup> Curtea Supremă a Africii de Sud, cazul “*S. c. Coetzee și alții*”, (CCT 50795) 1997 (4) BCLR 437.

<sup>62</sup> Stessens, Guy, “Money Laundering” (Spălarea banilor), op cit., la 70.

*argumentul ubicuității și urâteniei ar putea fi folosit în legătură cu crima, violul, furtul de autovehicule, intrarea prin efracție în locuințe, traficul de droguri, corupția. . . din păcate, lista poate continua aproape la nesfârșit și, astfel, din prezumția de nevinovăție nu ar mai rămâne nimic mai mult decât o reminiscență a unui apărător neînfricat al drepturilor în cele mai neînsemnate cauze.”<sup>63</sup>*

124. Pornind de la cele două obiecții, unii autori au interpretat cazul *Salabiaku* în sensul că acesta condiționează ingerințele față de prezumția de nevinovăție doar de doi factori: 1) dacă prezumția de drept sau de fapt nu operează automat și 2) dacă îi este permis apărării să conteste prezumțiile. Dacă ambele condiții sunt îndeplinite, prezumția va fi, conform cazului *Salabiaku*, validă.<sup>64</sup>

125. Dreptul la apărare este menținut atâta vreme cât prezumția în cauză rămâne *iuris tantum* sau atacabilă. Această posibilitate nu trebuie să rezulte exclusiv din lege, ci poate fi dezvoltată din cazuistică, ca rezultat al practicii judiciare. Așa au stat lucrurile în speța *Salabiaku*, unde CEDO a stabilit că posibilitatea de atac “*nu urmează a fi găsită într-o prevedere expresă a Codului vamal, ci s-a dezvoltat din practica judiciară a instanțelor într-un mod care moderează caracterul inatacabil atribuit anterior acestei prezumții de unii autori academici...*”

126. Acest aspect a fost și mai clar prezentat în decizia adoptată în cazul *Pham Hoang c. Franța*, unde CEDO a stabilit: “*După cum s-a menționat în cazul Salabiaku, ... articolul. 6 le cere statelor contractante să mențină prezumțiile de fapt sau de drept prevăzute de legislația lor penală în cadrul unor limite rezonabile, care țin seama de importanța mișei pentru învinuit și de dreptul la apărare... Domnul Pham Hoang nu a fost, de fapt, lipsit din toate mijloacele de apărare; ... domnia sa putea încerca să demonstreze că acționase sub influența unei stări de necesitate sau ca o consecință a unei erori invincibile... prezumția privind răspunderea sa nefiind una irefragibilă. Instanța de apel a constatat că domnia sa nu a invocat în apărarea sa existența unei astfel de stări de necesitate și că circumstanțele respective nu îi permiteau să invoce existența unei erori invincibile.*”<sup>65</sup>

127. În contextul îmbogățirii ilicite, faptul prezumat este acela că diferența dintre patrimoniul real și veniturile legale provenea din acte de corupție comise pe parcursul exercitării unei funcții publice. O astfel de prezumție nu ar trebui niciodată să se aplice în mod automat și ar trebui ca persoana supusă anchetei să aibă posibilitatea de a o ataca în instanță. Persoana în cauză ar trebui să aibă posibilitatea să folosească mijloace de probă variate sau să ofere explicații rezonabile cu privire la proveniența averii sale.

---

<sup>63</sup> Curtea Constituțională a Africii de Sud, în cazul *Statul c. Coetzee* [1997] 2 LRC 593, para 220 la 677.

<sup>64</sup> Stessens, op. cit., la 71. Vezi de asemenea Nardell, G., “Presumed innocence, proportionality and the Privy Council” (Nevinovăția prezumată, proporționalitatea și Consiliul de Coroană) IQR (1994) 223-8.

<sup>65</sup> Pham Hoang c. Franța, (Cererea nr. 13191/87), sentința din 25 septembrie 1992, para 34

128. A doua condiție ce izvorăște din cazul *Salabiaku* este aceea că prezumțiile de fapt nu trebuie să opereze în mod automat. Motivul este acela că, dacă așa ar sta lucrurile, legislațiile naționale ar folosi prezumțiile ca mijloc de a lipsi instanțele de prerogativa lor inerentă de apreciere a probelor prezentate în proces.
129. Acest aspect este foarte important în contextul îmbogățirii ilicite. După cum vom vedea, în multe legislații, “prezumția de fapt” rămâne în umbră iar infracțiunea este definită ca omisiunea de a se conforma obligației de justificare a averii. Aceasta ar fi o prezumție “automată” care ar lipsi instanțele de prerogativa aprecierii probelor. Mai mult decât atât, după cum vom vedea când vom analiza modul în care este concepută o infracțiune, acele prezumții pot deschide calea către abuzuri și erori judiciare. Potrivit formulării CEDO, acea situație “*nu putea fi reconciliată cu obiectul și scopul articolului 6, care, protejând dreptul la un proces echitabil și, în particular, dreptul de a fi prezumat nevinovat, are menirea să consfințească principiul statului de drept.*”<sup>66</sup>
130. Condiția analizată a reieșit dintr-o doctrină veche dezvoltată în sistemele de drept anglo-saxon. Revizuirea acestei doctrine și scoaterea în evidență a diferențelor dintre sistemul de drept american și cel britanic va clarifica dezbaterea noastră.

#### ***D.2.a.1. Presumțiile de fapt și de drept în dreptul penal american***

131. Curtea Supremă a SUA a afirmat că “*deducțiile logice și prezumțiile constituie un pilon al sistemului nostru contradictorial de constatare a faptelor. Adesea, este necesar ca cel care judecă faptele să determine existența unui element al infracțiunii – adică, un fapt ‘esențial’ sau ‘material’ – din existența unuia sau a mai multor fapte ‘utile’ sau ‘descoperite’... Totuși, valoarea acestor mijloace de probă și validitatea acestora, în conformitate cu prevederea referitoare la un proces echitabil, variază de la caz la caz, în funcție de soliditatea legăturii dintre anumite fapte descoperite și anumite fapte materiale precum și de măsura în care acel mijloc îi restrânge celui care constată faptele libertatea de a evalua probele în mod independent.*”<sup>67</sup>
132. Dreptul penal american admite prezumții legale relative și absolute. Presumția relativă constituie mijlocul de probă folosit cel mai frecvent, care permite și nu impune, celui care examinează faptele să deducă faptul material bazându-se pe alte probe prezentate de către procuror. Presumția absolută impune celui care examinează faptele să accepte deducerea existenței unui element constitutiv al infracțiunii din unul sau mai multe fapte utile sau

<sup>66</sup> *Salabiaku c. Franța* A 141-A para 28 (1988).

<sup>67</sup> *Allen c. SUA*, 442 U.S. 140, 99 S.Ct. 2213, 60 L.Ed.2d 777.

descoperite, chiar dacă prezumția este singura probă menită să dovedească aspectul respectiv.<sup>68</sup>

133. Presumția relativă este considerată compatibilă cu prezumția de nevinovăție atâta vreme cât există o legătură logică între faptele descoperite, pe care le-a dovedit acuzaarea, și faptul esențial prezumat, iar acesta din urmă este “*mai mult probabil decât improbabil că reiese*” din cel dintâi.<sup>69</sup> Legătura nu trebuie să fie una arbitrară conform testului “evidenței”. Curtea Supremă a Statelor Unite a susținut că “*acolo unde deducția este atât de forțată încât nu duce la considerarea existenței unei legături logice cu împrejurările de viață așa cum le cunoaștem,*”<sup>70</sup> atunci prezumția este neconstituțională. În contextul îmbogățirii ilicite, pentru ca o prezumție relativă să fie compatibilă cu prezumția de nevinovăție, deținerea unor fonduri disproporționate față de veniturile persoanei care ocupă o funcție publică este mai *degrabă rezultatul unei conduite corupte, decât al unei conduite corecte, potrivit împrejurărilor de viață așa cum le cunoaștem*. Este evident faptul că testul “evidenței” diferă de la o jurisdicție la alta. În țările în care nivelul corupției este ridicat, iar corupția este sistemică, este mai degrabă probabil decât improbabil ca “averea nejustificată” să fi provenit dintr-o “conduită coruptă” (spre deosebire de țările care nu sunt afectate de corupția sistemică la nivel înalt).

134. Pe de altă parte, prezumțiile absolute trebuie să îndeplinească un standard al “**îndoielii rezonabile**” mai strict, deoarece acestea înlătură libertatea de apreciere a instanței. În măsura în care acuzaarea face proba faptelor materiale pe care se bazează prezumția, instanța trebuie să constate că faptele descoperite și cele utile care derivă din respectiva prezumție există. Nu poate exista nicio îndoială rezonabilă cu privire la aspectul că faptele materiale reies din cele descoperite și cele utile pe care se bazează prezumția. Același test restrictiv se aplică și prezumțiilor relative, în cazul în care singura probă pusă la dispoziția instanței a fost lipsa de proporționalitate iar instanța a fost nevoită să se bazeze doar pe prezumție.<sup>71</sup>

135. În Statele Unite, cum astfel de distincții stricte se aplică doar infracțiunilor, Congresul recurge adesea la răspunderea civilă, care nu se bucură de aceeași protecție constituțională de care se bucură sancțiunile penale. Legislația SUA recunoaște prezumțiile statutare care

---

<sup>68</sup> Allen, cit, la 157-160.

<sup>69</sup> Leary, 395 U.S. la 36; vezi de asemenea Allen, 442 U.S. la 157.

<sup>70</sup> Tot c. US, 319 US 463 (1943), la 467-468.

<sup>71</sup> Vezi Jack B. Weinstein & Margaret A. Berger, “Weinstein's Evidence Manual”, (Manualul lui Weinstein privind probele), P5.04 (198Probe federale § 303.05 (ed. a 2-a, 1997).

permit transferul **sarcinii administrării probelor** și uneori al sarcinii convingerii instanței de la reclamant la pârât. Aceste transferuri au fost confirmate de către instanțe.<sup>72</sup>

#### ***D.2.a.2. Prezumțiile de fapt și de drept în dreptul penal britanic***

136. Instanțele britanice au fost mult mai permissive în ceea ce privește utilizarea prezumțiilor statutare în dreptul penal. Instanțele britanice au făcut cu mult timp în urmă distincția dintre prezumțiile care impun sarcini **legale** și cele care impun sarcini **de probă** în seama pârâtului. O sarcină **legală** a probei impune apărării să dovedească, în mod normal, pe baza cântăririi probabilităților, că proba intră în sfera de acoperire a apărării sau a excepției invocate. Dimpotrivă, o sarcină a probei **bazată pe dovezi** impune apărării să administreze *suficiente probe* pentru a se ajunge la discuția dacă proba intră în sfera de acoperire a apărării sau excepției invocate. În acest din urmă caz, sarcina probei revine tot timpul acuzării care, odată ce sunt administrate aceste probe, trebuie să dovedească mai presus de orice îndoială rezonabilă că acțiunile învinutului nu sunt acoperite de sfera apărării sau a excepției. Pentru a invoca acest argument, prin “probe suficiente”, înțelegem acele probe care, dacă ar fi luate în considerare și apreciate în modul cel mai favorabil, ar putea susține apărarea.
137. Chiar dacă instanțele britanice au admis compatibilitatea **sarcinilor legale** cu prezumția de nevinovăție, după adoptarea Legii privind drepturile omului în anul 1998, tendința a fost aceea de a se folosi mai degrabă impunerea sarcinilor probei în seama pârâtului, deoarece s-a constatat că acestea sunt “mai compatibile” cu prezumția de nevinovăție. În cazul *R c. Lambert*, lordul Steyn a afirmat că, de regulă, impunerea unei sarcini de probă era mult mai compatibilă cu Convenția europeană privind drepturile omului decât transferul sarcinii legale, argumentul fiind acela că “*atunci când obiectivul este acela de a cere pârâtului să dea o explicație după dovedirea faptelor descoperite, acest lucru poate fi realizat prin impunerea sarcinii probei.*” După cum am explicat anterior, Camera Lorzilor a supus ingerința asupra prezumției de nevinovăție unui test de îndeplinire a trei condiții, susținând că orice ingerință trebuie să fie **rezonabilă, necesară și proporțională** într-o societate democratică.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Vezi, de exemplu, Statele Unite c. Banco Cafetero Panama, 797 F.2d 1154, 1160 (2d Cir. 1986) (Odată ce guvernul a manifestat suspiciuni că acea proprietate avea legătură cu stupefiantele, sarcina a fost transferată inculpatului, pentru a demonstra că resursele din conturile bancare nu aveau legătură cu tranzacțiile cu stupefiante).

<sup>73</sup> Citat în Wilsher, Dan, “Inexplicable Wealth and illicit enrichment of public officials: A model draft that respects human rights in corruption cases” (Averea nejustificată și îmbogățirea ilicită a persoanelor cu funcții publice: proiect de model conform standardelor drepturilor omului prevăzute pentru cauzele privind corupția), *Journal of Crime, Law and Social Change*, Springer Olanda, Vol 45, nr. 1, februarie 2006.

### ***D.2.1.c. Rolul probelor circumstanțiale în tradiția dreptului civil***

138. Sistemele de drept aparținând unei tradiții de drept civil sau roman nu sunt familiarizate cu un cadru detaliat privind admiterea “prezumțiilor” în dreptul penal. Țările de drept civil sunt mai degrabă familiarizate cu noțiunile de probe “directe” și “indirecte.” În ultimul deceniu, în mai multe țări europene s-a dezvoltat un cadru privind admiterea probelor circumstanțiale, mai ales în abordarea infracțiunilor relativ recente de spălare a banilor.
139. În prezent, există o practică judiciară bine determinată în ceea ce privește aprecierea probelor circumstanțiale. Țări care recunosc principiul “*liberei aprecieri a probelor*” sau al “*intimei convingeri*”, în cadrul procesului de evaluare a probelor – precum Spania, Franța, Germania, Italia și România<sup>74</sup> - admit că, atât probele directe cât și cele circumstanțiale (sau indirecte) sunt dovezi la fel de valabile și eficiente care pot duce la aplicarea unei condamnări penale.
140. Probele circumstanțiale sunt definite ca fiind suspiciuni întemeiate pe anumite date obiective care permit într-o manieră rezonabilă să se deducă faptul că o infracțiune a fost sau urmează să fie comisă (vezi, de exemplu, Curtea Supremă din Spania, cazurile SSTC 49/99 și 166/99).
141. Cu câteva variațiuni, instanțele din țările menționate anterior au confirmat condamnările bazate pe probe circumstanțiale, însă numai atunci când aceste probe au îndeplinit următoarele condiții:
1. Probele circumstanțiale trebuie să fie multiple, de exemplu, mai mult de două sau trei, în funcție de țară;
  2. Trebuie să fie coroborate cu conținutul altor probe directe;
  3. Trebuie să fie strâns legate între ele;
  4. Trebuie să fie convergente în a susține incriminarea;
  5. Trebuie să existe o legătură clară și directă între probele circumstanțiale și faptele care trebuie dovedite, în conformitate cu regulile logicii și cu cunoștințele noastre despre lume și societate, dobândite din experiența vieții.

---

<sup>74</sup> În articolul 63, Codul român de procedură penală prevede un standard similar: “*Constituie probă orice element de fapt care servește la constatarea existenței sau inexistenței unei infracțiuni, la identificarea persoanei care a săvârșit-o și la cunoașterea împrejurărilor necesare pentru justa soluționare a cauzei. Probele nu au valoare mai dinainte stabilită. Aprecierea fiecărei probe se face de organul de urmărire penală sau de instanța de judecată în urma examinării tuturor probelor administrate.*”

#### **D.2.1.d. Cadrul legislativ din România**

142. Atât Legea nr. 115/1996 cât și Legea nr. 144 adoptată de curând au decis să nu transfere către persoana supusă verificării sarcina probei, indiferent de natura acesteia. Cu alte cuvinte, legiuitorul din România nu a recurs la nici o prezumție de fapt explicită.
143. Articolul 23 alineat 1 al proiectului de lege introdus de Guvern a încercat să impună persoanei supuse verificării **sarcina probei**, prevăzând următoarele: “*Dacă, din datele sau temeiurile existente în dosar rezultă că între averea declarată sau dobândită și averea care putea fi dobândită din veniturile obținute în mod legal există diferențe vădite, **persoana în cauză are obligația să depună, în termen de 20 de zile de la solicitarea inspectorului, probe în vederea justificării acelei averi.***” Totuși, această prevedere nu a supraviețuit dezbaterilor parlamentare.
144. După cum vom vedea în momentul când vom discuta despre propunerile privind redactarea conținutului infracțiunilor de îmbogățire ilicită, o astfel de tehnică ar putea altera principalul obiectiv al sistemului, acela de a controla corupția. În primul rând, aceasta nu trimite un mesaj explicit societății care să afirme că averea nejustificată se prezumă că rezultă din tranzacții corupte (ceea ce cu siguranță este cazul). În al doilea rând, o astfel de tehnică tinde să genereze interpretări ale infracțiunii de îmbogățire ilicită prin “omisiunea de a justifica” averea nejustificată, fapt care, de asemenea, transmite un mesaj incorect. Pentru a condamna o persoană pentru infracțiuni de îmbogățire ilicită, judecătorul sau juriul trebuie să creadă că partea nejustificată a averii provine din fapte de corupție. Dimpotrivă, dacă judecătorul sau juriul va pleca de la convingerea că aceasta nu provine din tranzacții corupte, aceștia vor denatura scopul infracțiunii, care constă în protejarea bunurilor licite, de către apărare. Prin urmare, acest lucru ar putea submina legitimitatea infracțiunii sau a nelegalității.

#### **D.3. DREPTUL DE A NU SE AUTOINCRIMINA**

145. Dreptul de a nu se autoincrimina cuprinde dreptul la tăcere și dreptul de a nu fi obligat să administrezi probe incriminatoare. Se aplică dictonul *nemo tenetur prodere seipsum* (“nici o persoană nu va fi obligată să se autoacuze”). Potrivit jurisprudenței CEDO, chiar dacă acesta nu este expres stipulat în Convenție, dreptul de a nu se autoincrimina este o normă general recunoscută la nivel internațional, considerată drept “*esența noțiunii de proces echitabil.*”<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> *Heaney și McGuinness c. Irlanda* N<sup>o</sup>. 34720/97 (21 decembrie 2000)

146. Acest drept protejează învinuitul împotriva constrângerilor *necorespunzătoare (abuzive)* exercitate de către autorități, reducând astfel riscul unor erori judiciare și punând în aplicare principiul “egalității armelor.” În principiu, acuzarea trebuie să-și probeze cauza fără a recurge la probe obținute prin coerciție sau constrângere. Impunerea oricărei obligații de a prezenta probe incriminatoare constituie o încălcare a dreptului la tăcere.

### ***D.3.a. Dreptul de a nu face declarații***

147. Dreptul de a nu face declarații se aplică din momentul inițial al declarațiilor luate de organele de poliție, până în momentul pronunțării hotărârii definitive de către instanță. Învinuitul trebuie să aibă dreptul de a nu depune mărturie și de a nu fi obligat să dezvăluie natura apărării sale înainte de proces.

148. Toate țările europene recunosc dreptul unei persoane de a nu da nici un fel de declarații pe parcursul desfășurării urmăririi penale, atunci când aceasta este interogată de organele de poliție sau de către un judecător de instrucție. Există de asemenea obligația de a informa persoana cu privire la dreptul la tăcere. Modul în care învinuitul este informat despre acest drept diferă de la o țară la alta, iar în unele țări, în cazul în care această obligație nu a fost îndeplinită, probele astfel obținute ar putea fi considerate inadmisibile. În alte țări, neinformarea acuzatului cu privire la drepturile sale ar putea constitui o infracțiune sau un motiv de apel împotriva hotărârii de condamnare.

149. Cu toate acestea, toate statele, precum și CEDO recunosc în unanimitate că acest drept nu este unul absolut. Speța de referință în această materie o reprezintă *Murray c. Marea Britanie*,<sup>76</sup> în care CEDO a afirmat în mod clar următoarele: “Pe de o parte, este incompatibilă cu imunitățile examinate o condamnare care se bazează exclusiv sau în principal pe tăcerea învinuitului sau pe refuzul acestuia de a răspunde la întrebări sau de a aduce el însuși dovezi. Pe de altă parte, este evident pentru Curte că aceste imunități nu pot și nu ar trebui să împiedice luarea în considerare a tăcerii învinuitului, în situații care impun în mod clar o explicație din partea acestuia, ca element în evaluarea puterii de convingere a probelor aduse de către acuzare. Indiferent unde se trage linia între aceste două extreme, “dreptul la tăcere” nu este un drept absolut.”<sup>77</sup>

150. Curtea merge mai departe, afirmând următoarele: “prin urmare, nu se poate spune că decizia învinuitului de a păstra tăcerea pe tot parcursul procesului penal trebuie în mod obligatoriu să fie lipsită de implicații în momentul în care instanța de fond încearcă să evalueze probele prezentate de acuzare împotriva

---

<sup>76</sup> *Murray c. Marea Britanie*, N° 18731/91 (8 februarie 1996).

<sup>77</sup> *Ibidem*, para. 47

*acestuia. Mai ales că, după cum a menționat și guvernul, standardele internaționale stabilite în această materie, deși prevăd dreptul la tăcere și dreptul de a nu se autoincrimina, nu fac nici o mențiune referitor la acest aspect.”*

151. CEDO a mers mai departe, stabilind condițiile în care sunt valabile deducțiile făcute pe baza tăcerii unei persoane învinuite:
152. În primul rând, deducțiile ar trebui făcute numai după ce acuzarea a prezentat dovezi suficiente. Dovezile suficiente au fost definite ca fiind “*probele directe care, dacă ar fi considerate credibile și ar fi coroborate cu conținutul unor deducții legitime rezultate din acestea, ar putea convinge, mai presus de orice îndoială rezonabilă, un juriu de bună credință, că fiecare dintre elementele esențiale ale infracțiunii este dovedit.”*
153. Dacă nu există dovezi suficiente, atunci deducțiile nu sunt admisibile: “*Întrebarea care se pune în fiecare caz în parte este aceea de a ști dacă probele aduse de acuzaare sunt suficient de convingătoare pentru a genera un răspuns. Instanța națională nu poate concluziona că învinuitul este vinovat doar pe baza faptului că acesta decide să păstreze tăcerea. Dacă probele aduse împotriva învinuitului ‘împun’ o explicație din partea acestuia, iar acesta nu o dă, se va putea deduce, din rațiuni care țin de bunul simț, că nu există o astfel de explicație și că învinuitul este vinovat.”*
154. În al doilea rând, sunt admisibile numai deducțiile bazate pe bunul simț. În acest caz, se aplică testul “evidenței” *acolo unde deducțiile sunt atât de forțate, încât nu prezintă o legătură logică cu cunoștințele noastre despre lume și societate.*
155. În astfel de situații, judecătorul are *libertatea* de a face deducții. Cu alte cuvinte, pe baza principiului imparțialității, aplicat în același mod cum a fost aplicat prezumției de nevinovăție, legiuitorul nu poate obliga instanțele de judecată să facă deducții pe baza tăcerii învinuitului. Dimpotrivă, instanța trebuie să rămână independentă când examinează probele prezentate de către acuzaare și să le evalueze în conformitate cu regulile procedurale privind aprecierea probelor penale (mai presus de orice îndoială rezonabilă, *intima convingere* sau “libera apreciere a probelor”). De exemplu, dacă instanța de judecată consideră că învinuitul nu a înțeles atenționarea că pe baza tăcerii sale se pot face deducții, deducțiile nu pot fi făcute.
156. CEDO a concluzionat că, dacă ar exista *dovezi suficiente* iar sarcina probei ar reveni acuzării, s-ar putea trage concluzii negative prin deducție pornind de la faptul că nu s-au dat declarații. Probele aduse de acuzaare trebuie să fie suficient de convingătoare pentru a impune un răspuns. În cazul în care probele aduse împotriva învinuitului ‘împun’ o explicație din partea acestuia, lipsa unei astfel de explicații ‘*ar putea duce, din rațiuni bazate pe bunul simț, la deducția că nu există o astfel de explicație și că învinuitul este vinovat.”* În cealaltă

ipoteză, dacă probele administrate de acuzare nu sunt suficient de solide încât să impună necesitatea de a oferi un răspuns, vinovăția nu poate fi dedusă din faptul că învinuitul nu oferă nici un răspuns în acest sens. CEDO subliniază că deducțiile logice rezultate din comportamentul învinuitului nu sunt menite să transfere apărării sarcina probei, încălcându-se astfel acest aspect al principiului prezumției de nevinovăție.

157. CEDO nu s-a pronunțat asupra faptului dacă acest drept se aplică persoanelor juridice. Curtea Europeană de Justiție a Comunităților Europene (CEJCE) a afirmat că o persoană juridică nu se bucură de dreptul absolut de a păstra tăcerea. Persoanele juridice trebuie să răspundă la întrebări factice dar nu pot fi obligate să recunoască o încălcare a legii.<sup>78</sup>

### ***D.3.b. Dreptul de a nu aduce probe***

158. Definind conținutul dreptului de a nu aduce probe, CEDO a făcut distincția între mijloacele materiale de probă “*obținute în mod obligatoriu*” și cele care există independent de voința suspectului: “*dreptul unei persoane de a nu se autoincrimina se referă în primul rând...la respectarea dorinței învinuitului de a păstra tăcerea. Așa cum este înțeles în mod obișnuit,...acesta nu se extinde asupra folosirii în cadrul procedurilor penale a mijloacelor materiale de probă care pot fi obținute de la învinuit prin aplicarea normelor imperative în domeniu dar care au o existență independentă față de voința suspectului cum ar fi, printre altele, cele obținute prin intermediul unui mandat, probe de respirație, sânge și urină și țesuturi umane pentru efectuarea testelor ADN.*”<sup>79</sup>

159. Prezumțiile legale care impun sarcina probei au fost declarate conforme cu articolul 6 din Convenție. Ordinele emise în vederea obținerii unor documente, precum și mandatele de percheziție sunt considerate valabile, atâta vreme cât se evită motivările de ordin general folosite pentru a justifica “*vânătorile de probe,*” acolo unde există doar o vagă bănuială. Prezentarea unor documente poate fi cerută și persoanelor juridice.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> *Orkem c. Comisia*, caz 374/87, ECR 3283, paragrafele 34-35.

<sup>79</sup> *Saunders c. Regatul Unit* (N° 19187/91).

<sup>80</sup> *Mannesmannröhren-Werke c. Comisia*, caz T-112/98, ECR 729, para 65; Opinia lui AG în cazul C-301/04 P, *Comisia c. SGL*.

160. Plecând de la acest principiu, multe curți supreme au concluzionat că *“este acceptabil să se utilizeze prezumții absolute sau relative pentru a obliga un inculpat să dea socoteală pentru faptele sale în fața instanței ca urmare a probării, de către acușare, a unor fapte descoperite.”*<sup>81</sup>

## **E. INFRAȚIUNEA DE ÎMBOGĂȚIRE ILICITĂ**

161. Capitolul precedent a stabilit contextul general care să permită analizarea infracțiunii de îmbogățire ilicită. Această secțiune este dedicată analizei cadrului constituțional din România privind introducerea unei astfel de infracțiuni. Analiza este precedată de o explicație privind obligația internațională referitoare la această infracțiune, precum și motivele incriminării acesteia.

### **E.1. ÎMBOGĂȚIREA ILICITĂ ÎN CONVENȚIA ONU ÎMPOTRIVA CORUPȚIEI (UNCAC)**

162. UNCAC recomandă statelor semnatare să adopte infracțiunea de îmbogățire ilicită, în următorii termeni:

#### **Îmbogățirea ilicită (Articolul 20)**

*„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.”*

163. UNCAC conține trei tipuri diferite de obligații. Pentru prevederile obligatorii, UNCAC utilizează formula “fiecare stat parte adoptă.” În aceste cazuri, statelor semnatare li se impune să adopte această prevedere obligatorie, în limitele stabilite de Convenție. Pentru prevederile pe deplin opționale, UNCAC folosește formula “poate adopta”. Undeva la mijloc între aceste două extreme, UNCAC conține de asemenea “obligații de a avea în vedere,”

---

<sup>81</sup> În Marea Britanică, Camera Lorzilor, R. c. Downey (1992) 90 DLR (4<sup>th</sup>) 499 și R. c. Lambert, cit. În Canada, Curtea Supremă a Canadei, S. c. Manamela (2000) 5 LRC 65, SA Con. Ct., cit în Wilsher, Dan, “Inexplicable Wealth and illicit enrichment of public officials: A model draft that respects human rights in corruption cases”, (Avea nejustificată și îmbogățirea ilicită a persoanelor care ocupă funcții publice: proiect de model conform standardelor drepturilor omului în materia cauzelor privind corupția), Journal of Crime, Law and Social Change, Springer Olanda, Vol 45, nr. 1, februarie 2006.

caracterizate prin termenul “au în vedere să adopte” sau “urmăresc să.”<sup>82</sup> Pentru a duce la îndeplinire aceste obligații intermediare, “*Statele sunt îndemnate să aibă în vedere adoptarea*” măsurii în cauză și “*să depună eforturi reale pentru a vedea dacă aceasta ar fi compatibilă cu sistemele lor de drept.*”<sup>83</sup>

164. Felul în care țările se conformează acestui tip de obligație variază în funcție de tradițiile privitoare la consultarea publică și la măsura ce trebuie adoptată. Pentru măsurile mai puțin importante, un raport al guvernului ar putea fi suficient. Pentru măsuri mai substanțiale, precum incriminarea în general, este necesară cel puțin o dezbatere a reprezentanților suveranității populare. Totuși, când este vorba de incriminarea corupției, este demn de reținut faptul că cei vizați de această legislație sunt tocmai reprezentanții suveranității populare. Indiferent de țară și de nivelul de corupție al acesteia, “măsurile de auto-moderare” suferă de obicei de lipsa imparțialității și, în consecință, de lipsă de legitimitate. Cu alte cuvinte, atunci când cei care decid adoptarea unei măsuri sunt ținta principală a acelei măsuri, corectitudinea și sinceritatea dezbaterii poate fi subminată. Principalul efect este acela că, indiferent de deciziile adoptate, acestora le va lipsi legitimitatea, deoarece au fost adoptate de cei care vor fi afectați de acele măsuri.
165. Astfel, atunci când depun “*eforturi reale*” pentru a decide dacă incriminează sau nu actele de corupție, țărilor li se recomandă în general să recurgă la alte măsuri în locul dezbaterilor parlamentare tradiționale. Exemplele variază de la audieri ale experților în parlament, la audieri publice cu numeroși reprezentanți ai societății civile și rapoarte de expertiză care sunt distribuite în rândul comunității juridice, până la forme mai ample de consultare, precum referendumurile generale.
166. În România, nu a existat o dezbatere publică privind incriminarea îmbogățirii ilicite. Autorii Legii privind Agenția Națională de Integritate au făcut o evaluare aprofundată a posibilelor limitări constituționale cu privire la o astfel de infracțiune și au conchis că o primă necesitate o constituie un mecanism robust pentru evaluarea acurateței declarațiilor de avere ale persoanelor care ocupă funcții publice. Proiectul a fost introdus în parlament încă din iunie 2006. Camera Deputaților a introdus mai multe modificări. Agențiile de presă relatau la acea vreme că Senatul încearcă să revină la proiectul de lege inițial introdus de către guvern. Cu puțin timp în urmă, noul ministru al justiției a introdus modificări noi, menite aparent să

---

<sup>82</sup> Vezi UNODC, “Legislative Guide of the United Nations Convention against Corruption” (Ghid legislativ al Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției), 2005, par. 12, pagina 4.

<sup>83</sup> Ibidem.

includă măsuri de “confiscare.” Cu toate acestea, dezbaterea referitoare la incriminare încă nu a avut loc.

## **E.2. MOTIVE DE INCRIMINARE A “ÎMBOGĂȚIRII ILICITE”**

167. Infracțiunea de îmbogățire ilicită sau de “avere nejustificată,” cum este denumită în unele state, constituie un instrument legal care urmărește să depășească dificultățile privitoare la sarcina probei în cazul infracțiunilor de corupție.
168. De dragul analizei problemei strângerii probelor în cazurile de corupție, am putea clasifica infracțiunile de corupție în două categorii: infracțiuni de tip mită și infracțiuni de tip deturnare de fonduri. În timp ce prima categorie se referă la o înțelegere secretă între doi sau mai mulți participanți, cea de a doua categorie include fraudele cu fonduri publice. Ambele categorii întâmpină numeroase dificultăți, chiar dacă sunt diferite, în ceea ce privește colectarea de probe.
169. Infracțiunile de tip mită constituie delikte consensuale – ceea ce înseamnă că atât cel care dă mita cât și cel care o primește au convenit să comită infracțiunea. De vreme ce transferul de proprietate este unul voluntar, nu există victime “concrete.” Chiar dacă victima este societatea în general, lipsa de victime concrete sfidează paradigma tradițională de declanșare a cercetării penale ca urmare a depunerii unei plângeri de către victimă. O înțelegere de mituire poate fi foarte subtilă, putând consta dintr-un gest sau un schimb de cuvinte înțelese doar de cei implicați, fără valoare morală. Este foarte posibil ca transferul de proprietate să aibă loc în particular, fără martori, documente sau alte mijloace de probă. Cele mai reușite acușări sunt realizate în cele mai multe cazuri prin organizarea de flagrante și, de obicei, depind de nemulțumirea uneia dintre părțile înțelegerii corupte, care este dispusă să coopereze cu acuzarea: o persoană privată care nu a vrut să fie extorcată, o persoană cu o funcție publică ce nu a vrut să fie coruptă sau un terț care a fost exclus din înțelegere. Prin urmare, succesul depinde de neînțelegerile dintre participanții implicați. Având în vedere această situație, UNCAC prevede adoptarea unor tehnici de anchetă speciale, precum operațiunile de infiltrare, supravegherea electronică, livrările supravegheate la nivel internațional etc. (articolul 50). România a adoptat deja multe dintre aceste tehnici prin Legea nr. 78/2000, capitolul IV, secțiunea 2. Cu toate acestea, strângerea de probe în aceste cazuri depinde de cooperarea uneia sau mai multora dintre părțile înțelegerii corupte. În caz contrar, dovedirea infracțiunii este aproape imposibil de realizat, iar impunitatea e foarte posibil să prevaleze.

170. În cazul deturnării de fonduri publice, problemele legate de strângerea probelor sunt generate de doi factori. În primul rând, reglementările privind accesul la fondurile publice nu sunt de obicei foarte transparente și organizate într-un mod riguros, permițând astfel manipularea. În al doilea rând, înalții demnitari au de obicei posibilitatea de a ascunde sau distruge probe. În afară de aceasta, e posibil ca micii funcționarii care poate au asistat ca martori la astfel de situații să se teamă de represalii, care pot merge de la condițiile de lucru până la amenințări fizice. Admițând aceste situații ipotetice, UNCAC prevede sporirea transparenței administrației publice (articolul 10) și facilitarea accesului public la informații (articolele 10 și 13). Un aspect la fel de important este acela că UNCAC încurajează partidele statelor semnatare să revoce, suspende sau să transfere o persoană care ocupă o funcție publică acuzată de o infracțiune de corupție (articolul 30 alineat 6), să stabilească un termen de prescripție mai lung, în cursul căruia pot fi pornite urmăriri pentru infracțiunile de corupție (articolul 29), cere incriminarea obstrucționării justiției (articolul 25) și solicită protecție specială pentru martori, experți și victime (articolul 32) împotriva eventualelor acte de represalii sau de intimidare.
171. Pentru a depăși aceste dificultăți, unele state – de obicei, sub presiunile exercitate de societate în vederea reducerii impunității ostentative – au recurs la instituirea infracțiunilor de îmbogățire ilicită pentru a sancționa (în unele cazuri cu mare succes) creșterile semnificative ale averilor persoanelor care dețin funcții publice, creșteri care nu pot fi justificate într-un mod rezonabil în raport cu veniturile legitime ale acestora.
172. La prima vedere, structura infracțiunii pare să fie dificil de reconciliat cu interpretările tradiționale ale prezumției de nevinovăției și cu dreptul persoanei de a nu se autoincrimina. 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.

### **E.3. CADRUL CONSTITUȚIONAL AL ÎMBOGĂȚIRII ILICITE ÎN SISTEMUL DE DREPT DIN ROMÂNIA**

#### **E.3.A. COMPATIBILITATEA CU STANDARDELE INTERNAȚIONALE**

173. Analiza făcută în secțiunea E arată că nici prezumția privind “dobândirea licită a averii,” prevăzută de Constituția României, nici garanțiile oferite de drepturile omului privind prezumția de nevinovăție și dreptul la tăcere nu sunt drepturi absolute. Dimpotrivă, au fost permise limitări ale acestor drepturi, acestea fiind supuse anumitor restricții.

174. 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.”
175. Referitor la prezumția de nevinovăție, am aflat cum statele au dezvoltat mai multe instrumente legale, atât în sistemele de drept anglo-saxon cât și în cele de drept civil, care permit stabilirea prezumțiilor legale care sunt considerate valabile atâta vreme cât apărarea le poate ataca iar instanța dispune de libertatea aprecierii probelor aduse de acuzare potrivit convingerii acesteia. În sistemele de drept anglo-saxon, prezumțiile pot impune fie sarcini “legale” fie “ale probei,” acestea din urmă fiind considerate mai puțin invazive decât cele dintâi. În statele cu un sistem de drept civil, probele “circumstanțiale” sunt admisibile și au putut fi folosite ca mijloc de probă în vederea deducerii unui element al infracțiunii, cu condiția ca acestea să se coroboreze cu alte probe directe sau indirecte, să fie coerente, concordante, și să conducă la aceeași concluzie în cauza penală.
176. Referitor la dreptul la tăcere, deducțiile defavorabile, formate pe baza tăcerii învinuitului, pot fi făcute dacă acuzarea dispune de suficiente dovezi, deducțiile rămânând la latitudinea instanței și nedepășind limitele “bunului simț” ceea ce înseamnă că ele au trecut testul de a fi “mai mult probabile decât improbabile.”
177. Cadrul legal din România, așa cum este prezentat în secțiunea C de mai sus, este alcătuit dintr-un sistem de declarare a averilor și o procedură de control a averilor conform căreia, atunci când se constată o diferență vădită între ceea ce a declarat sau a dobândit o persoană cu o funcție publică și veniturile legale ale acesteia, se poate declanșa procedura de control a averii.
178. Nici sistemul prevăzut de Legea nr. 115/1996 nici cel prevăzut de Legea nr. 144/2007 nu instituie vreo obligație în sarcina proprietarului bunurilor supuse controlului să producă elemente de probă. Dimpotrivă, în virtutea ambelor sisteme, acesta “poate” produce probe. Dat fiind faptul că verificarea prealabilă, care arată diferența vădită, constituie o dovadă suficientă, tăcerea sa permite efectuarea unor deducții defavorabile acestuia, chiar dacă acestea nu sunt expres prevăzute în lege. După cum reamintește CEDO în cazul *Murray*, “într-un număr considerabil de țări în care probele sunt examinate conform principiului liberei aprecieri a probelor, instanțele, în procesul de evaluare a probelor, pot ține seama de toate circumstanțele relevante ale cauzei, inclusiv de modul în care învinuitul s-a comportat sau și-a organizat apărarea... În acest context, nu se va putea susține că efectuarea unor deducții logice, pornind de la conduita petentului, a avut efectul

*transferului sarcinii probei de la acuzaare la apărare, încălcându-se astfel principiul prezumției de nevinovăție.*<sup>84</sup>

179. În afară de aceasta, niciunul dintre cele două sisteme nu stabilește infracțiunea de îmbogățire ilicită ci, în loc de aceasta, stabilesc încălcări “administrative.” Totuși, acestea impun confiscarea bunurilor care, datorită faptului că nu s-a găsit nicio justificare rezonabilă, sunt considerate ca rezultând din acte de corupție.<sup>85</sup>
180. Prin urmare, este corect să analizăm dacă respectiva confiscare echivalează cu o “sanctiune” de natură penală, în sensul european.
181. În cazul *Welch c. Marea Britanie*, CEDO a adoptat poziția conform căreia sancțiunile de confiscare pot fi fie de natură preventivă fie de natură punitivă, această apreciere făcându-se ținând cont de mai multe condiții cumulative.
182. Elementele care trebuie avute în vedere atunci când includem o sancțiune în categoria celor preventive (reparatorii) sau a celor punitive pot fi: dacă instanța are libertatea de a stabili valoarea bunurilor confiscate; dacă măsura confiscării este îndreptată împotriva “profiturilor” (îmbogățirii reale), ori împotriva “rezultatelor” (îmbogățirea plus cheltuielile și costurile) unui anumit comportament; dacă legea prevede pedeapsa cu închisoarea în lipsa plății.<sup>86</sup>
183. Atunci când a făcut demarcația între standardele de mai sus, CEDO a analizat o reglementare britanică ce prevedea confiscarea automată a “tuturor bunurilor dobândite cu 6 ani înainte de comiterea unei infracțiuni conexe traficului de stupefiante.” Prezumția conform căreia toate aceste bunuri ar rezulta din activitățile de trafic de stupefiante a fost considerată o sancțiune penală, chiar și atunci când a fost vorba de o procedură administrativă, deoarece instanțele au avut posibilitatea să fixeze valoarea confiscării, ținând seama de unele caracteristici personale ale infractorului. Astfel, confiscarea a acoperit nu numai “profiturile” ci toate “bunurile rezultate,” aplicându-se totodată și o pedeapsă obligatorie cu închisoarea.
184. În România, sancțiunea confiscării bunurilor nejustificate, ca o consecință a lipsei unor explicații solide privind proveniența acestora, pare a fi o măsură preventivă. În primul rând, instanța nu dispune de libertatea de a fixa valoarea supusă confiscării, deoarece se poate

---

<sup>84</sup> *Murray c. Marea Britanie*, cit. la 54.

<sup>85</sup> Termenul ‘rezultând din acte de corupție’ este utilizat în locul averii “nejustificate” sau “inexplicabile,” deoarece aceasta este ceea ce prezumă aceste prevederi legale. Totuși, în mod implicit, legea nu prezumă că bunurile au provenit din răpiri, jaf armat sau alte infracțiuni și nici nu pedepsește persoana pentru refuzul acesteia de a oferi o explicație, chiar dacă, după cum vom vedea, unii comentatori par a fi adepții unei astfel de interpretări.

<sup>86</sup> *Welch c. Marea Britanie* (1995), paragraful 33.

confisca doar diferența “nejustificată” care rezultă din probele obținute în urma constatărilor inspectorilor. În al doilea rând, diferența nejustificată poate corespunde atât noțiunii de “bunuri rezultate” cât și noțiunii de “profit”, deoarece aceasta depinde în mare parte de modul în care este construit cazul, de probele care sunt colectate și de voința persoanei cercetate de a prezenta sau nu probe. În al treilea rând, nu este prevăzută nicio sancțiune obligatorie cu închisoarea ca substitut în cazul neplății sau al emiterii unei dispoziții de confiscare.

185. Nefiind o “sancțiune penală,” în sensul european, aceasta va lăsa loc unor interpretări largi cu privire la ceea ce instanțele pot considera ca fiind justificat sau nejustificat atunci când acestea se vor confrunta cu explicații ilogice sau incerte.

### ***E.3.b. Este necesară în România introducerea unei infracțiuni privind îmbogățirea ilicită?***

186. Din punct de vedere tehnic, nu există nici o normă în cadrul legislativ românesc care să împiedice Parlamentul să adopte infracțiunea de îmbogățire ilicită. Nici garanțiile legate de dreptul de proprietate (articolele 44 alineat 8 și 9 din Constituție), nici prezumția de nevinovăție sau dreptul la tăcere nu constituie obstacole absolute menite să nu permită instituirea infracțiunii de îmbogățire ilicită, cu condiția ca o astfel de infracțiune să respecte limitele explicate în cadrul secțiunii E din prezentul raport.

187. Referitor la întrebarea dacă în România “este nevoie” de introducerea unei infracțiuni de îmbogățire ilicită, am două motive serioase de îngrijorare care pledează împotriva adoptării unei astfel de infracțiuni în contextul instituțional actual.

188. În primul rând, consider că, în contextul instituțional actual, o astfel de infracțiune va submina legitimitatea ANI și, în cel mai bun caz, va rămâne doar pe hârtie, iar, în cel mai rău caz, va fi folosită ca armă împotriva oponentilor politici.

189. Până în prezent, principalul obstacol întâmpinat de cadrul legislativ românesc în ceea ce privește controlul îmbogățirii ilicite nu este lipsa calificării acesteia ca infracțiune ci, mai degrabă, lipsa unei proceduri eficiente care să ducă la descoperirea îmbogățirii ilicite. Proiectul inițial de lege privind Agenția Națională de Integritate era menit să constituie o schimbare decisivă în această privință.

190. Cu toate acestea, toate propunerile progresiste prevăzute de autorii proiectului de lege inițial au dispărut pe parcursul dezbaterilor parlamentare. ANI a fost lipsită de cele mai importante instrumente menite să ducă la obținerea unor rezultate eficiente. Legea nr.144/2007 arată că nu există suficientă voință politică pentru efectuarea unor verificări riguroase. În loc de aceasta, Legea nr. 144/2007 a deschis calea manipulărilor politice în ceea

ce privește controlul averii persoanelor cu funcții publice. Există numeroase mijloace care descurajează participarea cetățenilor și a societății civile și, chiar și atunci când pot fi declanșate cercetările, datorită unor reglementări, se pot găsi întotdeauna “portite” de ieșire care deschid calea adoptării unor soluții negociate politic. În acest context, părerea mea este că o infracțiune nu va face altceva decât să sporească riscurile folosirii ANI ca armă împotriva oponentilor politici.

191. Un al doilea motiv de îngrijorare care pledează împotriva introducerii infracțiunii de îmbogățire ilicită este acela că, după părerea mea, cele mai potrivite sancțiuni împotriva actelor de corupție sunt acelea care îl lipsesc pe infractor de profiturile obținute. După cum am arătat în capitolul 2, aceasta este tendința mondială adoptată în vederea reducerii infracțiunilor generatoare de profit. Atunci când aplicarea unei sancțiuni împotriva corupției nu îl lipsește pe infractor de „pradă”, o analiză a costurilor și beneficiilor, comparând durata de încarcerare și averea de care va beneficia infractorul după eliberare, va duce la concluzia că în cauză nu s-a făcut dreptate.<sup>87</sup>
192. Desigur, după cum am explicat deja, nici o normă din cadrul legislativ din România nu interzice introducerea unei infracțiuni de îmbogățire ilicită care “prezumă” că “averea nejustificată” provine din acte de corupție ce nu pot fi dovedite.
193. În acest caz, procedurile de control al averilor efectuate de ANI vor servi ca punct de declanșare a anchetelor. Ulterior, un procuror DNA va trebui să strângă probe, probabil circumstanțiale, pentru a confirma ideea că averea nejustificată provine din acte de corupție.
194. O abordare de mijloc ar putea fi aceea de a supune intervenția legii penale în cazul în care se constată existența unei diferențe certe și intolerabile între averea justificată și cea nejustificată. În acest caz, vor exista trei niveluri de diferențe. La nivelul inferior vor intra persoanele care dețin funcții publice și care se vor încadra în excepția de până la 2% sau 10.000 de euro, limită menită să prevină intervenția unor erori judiciare în cazurile privind avaturile unei economii bazate în mare parte pe lichidități. La nivelul intermediar, se va afla “administrativul” sau “contravenționalul,” rezervat diferențelor care depășesc excepția, dar care nu intră în categoria cazurilor “de înaltă corupție.” În sfârșit, o infracțiune în care confiscarea va fi însoțită de pedeapsa cu închisoarea, rezervată cazurilor în care disproporția

---

<sup>87</sup> Câteva dintre interviurile efectuate au scos în evidență indignarea și neputința cetățeanului român de rând care se confruntă cu infractori care au comis acte de corupție și care, după ce și-au ispășit pedeapsa, se bucură de roadele infracțiunilor pe care le-au comis. Mai mult decât atât, titlurile ziarelor pun accentul pe analiza costurilor și beneficiilor, arătând că doi-trei ani de stat în închisoare pot fi foarte profitabili din punct de vedere economic.

este flagrantă ori s-au produs pagube importante patrimoniului public (de exemplu, pagube aduse mediului sau deteriorarea sistemului de sănătate sau a celui de educație).

### ***E.3.c. Abordări privind formularea conținutului infracțiunii***

195. În procesul de formulare a conținutului infracțiunii de îmbogățire ilicită, legiuitorul ar putea adopta două abordări diferite. Acesta poate defini conduita interzisă ca omisiune sau ca acțiune.
196. În primul caz, conduita interzisă constă în lipsa de justificare a persoanei care deține o funcție publică față de averea sa nejustificată. Așa cum este cazul legislațiilor din Hong Kong și Argentina, solicitarea de a justifica este considerată drept o obligație, ca și cum ar fi o sarcină legală sau de persuasiune, în cadrul căreia persoana care deține o funcție publică trebuie să dovedească proveniența licită a averii sale.
197. Problema legată de această abordare este aceea că pedeapsa este impusă în urma unei încălcări formale.<sup>88</sup> Răspunderea intervine în urma dovedirii următoarelor două fapte de bază: calitatea de persoană care deține o funcție publică a persoanei în cauză și deținerea unei averi disproporționate de către aceasta. Această metodă de redactare omite complet *mens rea* (necesitatea de a dovedi vinovăția). Cu alte cuvinte, aceasta nu este o infracțiune de corupție propriu-zisă ci, mai degrabă, sancționează penal o persoană care deține o funcție publică pentru deținerea unei averi excesive *in sine*.
198. Aceasta pare să fie soluția adoptată de Hong Kong, care consideră o persoană vinovată atunci când aceasta nu poate să ofere instanței o “*explicație satisfăcătoare*” referitoare la modul în care a putut să își mențină un standard de viață ridicat sau la modul în care au ajuns în posesia sa anumite bunuri.
199. Formularea conținutului infracțiunii sub forma unei omisiuni poate implica de asemenea anumite erori judiciare. Să presupunem, de exemplu, că o persoană care deține o funcție publică își îndeplinește obligația de justificare, dezvăluind că averea nejustificată provine dintr-o infracțiune de deturnare de fonduri. Este suficientă o astfel de justificare pentru a evita o condamnare pentru îmbogățire ilicită?<sup>89</sup> Mai mult decât atât, să presupunem că o

---

<sup>88</sup> Dan Wilsher, “Inexplicable wealth and illicit enrichment of public officials: a model draft that respects human rights in corruption cases (Averea inexplicabilă și îmbogățirea ilicită a persoanelor care dețin funcții publice. Proiect de model conform cu standardele drepturilor omului în materia cazurilor privind corupția), Journal of Crime, Law and Social Change, Springer Netherlands, Vol 45, nr. 1, februarie 2006.

<sup>89</sup> Sancinetti, Marcelo A., “El Delito de Enriquecimiento Ilícito de Funcionario Público (Delictul de îmbogățire ilicită a funcționarului public) – art. 268 (2) C.P., Publisher Ad Hoc, Buenos Aires, ediția a 2-a, 2000.

persoană care deține o funcție publică a împrumutat contul bancar al unui prieten dat fiind faptul că respectivul trebuia să fie plătit pentru un anumit serviciu pe care l-a făcut, însă acesta nu vrea să îi spună soției despre această plată. În momentul în care persoanei care deține o funcție publică i se cere să justifice proveniența banilor, aceasta decide să păstreze tăcerea. În timpul procesului, prietenul acesteia declară că banii îi aparțin. Tehnic vorbind, persoana care deține funcția publică a omis să ofere o justificare. A fost comisă infracțiunea? Astfel de exemple arată că această abordare prin redactarea conținutului infracțiunii sub forma unei omisiuni este inadmisibilă în cazul în care nu se exercită sarcina legală de a oferi o justificare, iar o a treia persoană demonstrează caracterul licit al provenienței bunurilor.

200. Utilizarea prezumției de drept prin care se impune sarcina producerii elementelor de probă pare a fi mult mai adecvată. În primul rând, îmbogățirea ilicită este definită în mod clar ca fiind o infracțiune de corupție și nu ca o “avere nejustificată” *in sine*. Astfel, infracțiunea este compusă din două elemente: primirea cu bună știință a unor fonduri corupte (*mens rea*) și deținerea bunurilor rezultate din corupție (*actus rea*).

201. Țările care adoptă abordarea referitoare la prezumția de drept pot plasa sarcina probei în seama persoanei care deține o funcție publică sau pot avertiza persoana învinuită că se pot face deducții pe baza tăcerii acesteia. Modul în care ar trebui să funcționeze acest cadru legislativ constă din trei etape:

- 1) Procurorul trebuie să aducă dovezi suficiente și solide referitoare la averea nejustificată a persoanei care deține o funcție publică.
- 2) Numai după aceea, sarcina probei va reveni persoanei care deține o funcție publică căreia, dacă îi revine în mod obligatoriu sarcina producerii elementelor de probă, va trebui pur și simplu să prezinte suficiente dovezi pentru a arunca îndoiala asupra chestiunilor în cauză; iar dacă nu îi revine o astfel de obligație (după cum prevede cadrul actual al Legii nr. 144/2007), va trebui ca aceasta să fie avertizată că se pot face deducții pe baza tăcerii sale.
- 3) Odată ce aceste etape au fost parcurse, acuzarea trebuie fie să demonteze probele aduse de învinuit, fie să își construiască cazul, în ambele situații folosindu-se criteriul probei apte să elimine “orice îndoială rezonabilă.”

202. Pentru ca o prezumție să fie compatibilă cu standardele privind drepturile omului, trebuie avute în vedere următoarele aspecte relevante:

- Dacă apărarea dispune de mijloace ample pentru a o putea răsturna;

- Dacă prezumția nu ‘leagă mâinile’ judecătorului, în sensul limitării independenței acestuia în momentul examinării probelor prezentate de ambele părți sau de a face deducții obligatorii bazate pe tăcerea persoanei care deține o funcție publică, atunci când justificarea averii nejustificate rezultă dintr-o altă sursă.
203. Dacă se va folosi un test de proporționalitate, indiferent de cele prezentate mai sus, necesitatea și proporționalitatea vor trebui demonstrate.
204. Folosirea prezumției este necesară în combaterea corupției din mai multe motive. În primul rând, după cum am menționat deja, fiind o infracțiune consensuală, comisă de persoane care dețin puterea, există probleme mari în ceea ce privește obținerea de probe. În al doilea rând, sursa averii unei persoane este cunoscută de către inculpat, iar pentru acuzare este dificil să stabilească o corelație între avere și anumite tranzacții. În al treilea rând, în absența prezumției, acuzarea ar putea solicita prerogative extinse de cercetare a tranzacțiilor financiare ale învinutului pentru că acesta ar avea libertatea de a păstra tăcerea fără a fi condamnat. În al patrulea rând, chiar și atunci când sunt obținute probe cu privire la *actus reus, mens rea* poate fi greu de dovedit atunci când persoana care deține o funcție publică declară că a crezut că suma plătită era un cadou.<sup>90</sup>
205. Prezumția impunerii unei **sarcini de producere a unor elemente de probă nu impune** inculpatului să dea o explicație referitoare la “natura” unei serii de tranzacții ci, mai degrabă, probe referitoare la acele tranzacții. Aceste informații sunt cunoscute de persoana acuzată. În aceste cazuri, **sarcina legală a probei revine întotdeauna acuzării**, care va trebui în continuare să dovedească mai presus de orice îndoială rezonabilă că aceste probe nu explică proveniența licită a averii. Dimpotrivă, dacă probele prezentate de către inculpat generează îndoieli rezonabile, acesta va beneficia de prezumția de nevinovăție.
206. În sfârșit, prezumția care impune producerea unor elemente de probă trebuie să fie proporțională. Acest test, care presupune evaluarea unei “mize” explică de ce, în timp ce anumite țări, care nu suferă de corupție răspândită la nivel înalt, ar putea considera că adoptarea unei infracțiuni de îmbogățire ilicită este “disproporționată” în raport cu realitățile acestora, alte țări, care suferă de corupție generalizată, ar putea adopta infracțiunea de îmbogățire ilicită tocmai în vederea diminuării amenințărilor pe care corupția generalizată le

---

<sup>90</sup> Legislațiile din Marea Britanie și Singapore au prevăzut prezumții specifice, stabilind că, în cazul în care se demonstrează că un agent al statului a beneficiat de un avantaj din partea unei persoane care urmărește să obțină un contract cu statul, se prezumă că acesta a fost conferit în mod corupt. Cf. Dan Wilsher, “Inexplicable wealth and illicit enrichment of public officials: a model draft that respects human rights in corruption cases” (Averea inexplicabilă și îmbogățirea ilicită a persoanelor care dețin funcții publice. Proiect de model conform standardelor drepturilor omului în materia cazurilor privind corupția), *Journal of Crime, Law and Social Change*, Springer Netherlands, Vol 45, nr. 1, februarie 2006.

impune asupra statului de drept și democrației constituționale. După cum a subliniat Curtea Supremă a Africii de Sud, *“Recunoaștem că societatea noastră este una deschisă și democratică ce se confruntă cu numeroase dificultăți, dispunând de mijloace limitate, și că problema proporționalității trebuie determinată în acest context.”* Într-o țară cu un grad ridicat de corupție și în care aceasta prezintă un caracter sistemic, prezumția care impune sarcina producerii unor elemente de probă pare a fi un mijloc proporțional în raport cu scopurile de creștere a responsabilizării democratice și de reducere a corupției sistemice.

207. Am văzut deja că țări precum Franța, Elveția și Italia au recurs la instrumente legislative similare în vederea reducerii pieței stupefiantelor, a criminalității organizate și a grupărilor mafioate.

208. Dacă este necesar, pot fi adăugate garanții suplimentare acestui cadru legislativ. De exemplu, într-o economie bazată în mare parte pe lichidități, cum este cea a României, s-ar putea stabili un plafon pentru evaluarea “diferenței vădite,” așa cum s-a prevăzut deja în Legea nr. 144/2007, cu modificările ulterioare: *“Prin derogare de la prevederile alineatului 1, în cazul în care diferența nu depășește 2% din valoarea averii, dar nu mai mult decât echivalentul în lei al sumei de 10.000 euro, calculat la data înaintării solicitării de către inspector, persoana în cauză nu va fi obligată să producă nici un fel de probe cu privire la avere.”*

## **F. ANEXA A: EXPERIENȚELE ALTOR STATE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE INFRAȚIUNILE DE ÎMBOGĂȚIRE ILICITĂ**

209. Această anexă analizează două experiențe diferite în ceea ce privește infracțiunea de îmbogățire ilicită, Hong Kong și Argentina, din care se pot trage anumite învățăminte utile pentru dezbaterile din România.

### **F.1. HONG KONG**

210. În anii ‘60 și la începutul anilor ‘70, corupția în cadrul Poliției Regale din Hong Kong a trecut printr-o situație de excepție. Conduita ilegală includea traficul de stupefiante, jocurile de noroc, exploatarea sexuală și mita legată de încălcările rutiere. Polițiștii erau organizați în “sindicate”, ceea ce însemna că un întreg grup de ofițeri era implicat în colectarea și distribuirea banilor. Reacția publică cerea schimbări imediate. În 1973, guvernatorul britanic MacLehose a anunțat înlocuirea Departamentului Intern Anticorupție cu o Comisie Independentă Anticorupție, alcătuită pe baza unei abordări trilaterale: creșterea costurilor corupției, exercitată prin intermediul Departamentului Operațional, restructurarea

birocrației guvernamentale în vederea reducerii oportunităților de corupție, exercitată de Departamentul pentru Prevenirea Corupției, și schimbarea mentalității oamenilor față de corupție, exercitată de Departamentul pentru Relații Comunitare.<sup>91</sup>

211. În special în ceea ce privește controlul îmbogățirii ilicite, în 1948, o ordonanță privind prevenirea corupției a dat posibilitatea autorităților să cerceteze “contul bancar, contul de acțiuni sau contul de achiziții al unui suspect... pentru coroborarea acuzației de tranzacții corupte specifice.” În 1959, aceste prerogative au fost extinse. Magistratul putea examina “standardul de viață” al unui agent al statului și “controla resursele pecuniare” ale acestuia, iar dacă acestea depășeau “remunerația oficială” a persoanei respective, aceasta putea fi demisă. În 1971, guvernul a adoptat o ordonanță privind prevenirea dării și luării de mită, inversând sarcina probei în cazuri de avere nejustificată: “În orice proceduri declanșate împotriva unei persoane pentru comiterea unei infracțiuni prevăzute de prezenta ordonanță, sarcina formulării unei apărări în vederea demonstrării faptului că s-a acționat legal sau că există o explicație rezonabilă în acest sens revine învinutului.” Aceste schimbări au avut un efect imediat asupra organelor de poliție: în decurs de un an, 295 ofițeri de poliție, inclusiv 2 comisari și 26 de inspectori, s-au pensionat înainte de termen sau au demisionat.<sup>92</sup> Alte statistici arată că în cei 25 de ani de existență a acestei infracțiuni, au fost trimise în judecată aproximativ 50 de cauze.<sup>93</sup>

212. În prezent, îmbogățirea ilicită este prevăzută în capitolul 201, secțiunea 10, a Ordonanței privind prevenirea dării și luării de mită, după cum urmează:<sup>94</sup>

*(1) Orice persoană care este sau a fost funcționar și care:*

*(a) menține un standard de viață mai ridicat decât cel pe care i l-ar fi permis veniturile sale actuale sau de care a beneficiat în trecut;*

*(b) deține controlul asupra unor resurse pecuniare sau a unor bunuri disproporționate față de veniturile sale actuale sau de care a beneficiat în trecut, se face vinovată de comiterea infracțiunii, în cazul în care nu va putea să dea explicații satisfăcătoare instanței cu privire la modul în care a putut menține un astfel de standard de viață sau la modul în care astfel de resurse pecuniare sau proprietăți au ajuns în posesia sa.*

---

<sup>91</sup> Istoricul ICAC este bine prezentat în Klitgaard, Robert, Controlling Corruption (Controlul corupției), Capitolul 4, Graft Busters: When and How to Set Up an Anticorruption Agency (Când și cum poate fi creată o agenție anticorupție).

<sup>92</sup> Klitgaard, Robert, nota supra 1, pagina 105.

<sup>93</sup> de Speville, Bertrand, Reversing the onus of proof: Is it compatible with respect for Human Rights Norms? (Inversarea sarcinii probei: este aceasta compatibilă cu normele privind drepturile omului?), prezentată la cea de a 8-a Conferință Internațională Anticorupție, publicată la adresa:

[www1.transparency.org/iacc/8th\\_iacc/papers/despeville.html](http://www1.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/despeville.html)

<sup>94</sup> [www.icac.org.hk/eng](http://www.icac.org.hk/eng)

(2) În cazul în care o instanță constată, în urma unei proceduri desfășurate pentru săvârșirea unei astfel de infracțiuni prevăzute de subsecțiunea (1)(b), ținând cont de relația apropiată a acestuia cu învinuitul și de alte circumstanțe, că există motive să se creadă că o altă persoană deține resurse pecuniare ori proprietăți în custodie sau în alt mod în numele învinuitului sau că a dobândit astfel de resurse sau proprietăți ca dar de la învinuit, astfel de resurse sau proprietăți vor fi, în absența unor probe care să dovedească contrariul, prezumate a fi sub controlul învinuitului.

213. După cum este foarte clar redactat, paragraful din secțiunea 10 creează o prezumție legală a nejustificării averii, plasând sarcina probei asupra persoanei care deține o funcție publică, aceasta trebuind să ofere “explicații satisfăcătoare” privind standardul său de viață sau modul în care și-a dobândit resursele pecuniare sau proprietatea. Același comentariu poate fi făcut și cu privire la persoanele apropiate învinuitului și care dețin resurse sau proprietăți a căror dobândire licită nu poate fi dovedită (paragraful 2).
214. Sancțiunile prevăzute pentru infracțiunile stipulate în secțiunea 10 sunt amenda în valoare de 1.000.000 USD și pedeapsa cu 10 ani închisoare (capitolul 201 al Ordonanței privind prevenirea dării și luării de mită, secțiunea 12 – Sancțiuni). În afară de sancțiunea impusă, instanța poate dispune și confiscarea oricăror resurse pecuniare sau proprietăți despre care (a) s-a descoperit în timpul procesului că se aflau sub controlul persoanei condamnate; și (b) într-o sumă sau valoare care să nu depășească suma sau valoarea resurselor pecuniare sau a proprietății a cărei achiziționări nu a putut fi justificată de persoana condamnată, astfel încât instanța să fie satisfăcută (capitolul 201 al Ordonanței privind prevenirea dării și luării de mită, secțiunea 12 AA – Confiscarea bunurilor).
215. Hong Kong-ul a moștenit sistemul de drept bazat pe tradiția britanică a dreptului anglo-saxon. În 1991, au fost incorporate în legislația națională prevederile Convenției privind drepturile civile și politice care includ, printre altele, dreptul “oricărei persoane acuzate de o infracțiune de a fi prezumată nevinovată până în momentul când i se dovedește vinovăția, în condițiile legii.”
216. S-a argumentat de către Hui-Kin Hong, fost inspector-șef în cadrul Departamentului pentru Construcții și Terenuri, că o astfel de prevedere contestă legalitatea prezumției din secțiunea 10 a PBO. În acel caz<sup>95</sup>, instanța de apel a subliniat importanța menținerii unui echilibru just între prezumția de nevinovăție și interesul societății în combaterea corupției și a menționat că acuzării nu i s-a cerut doar să dovedească că cheltuielile erau mai mari decât veniturile. Curtea a afirmat în mod foarte clar că statul are obligația de a stabili:

---

<sup>95</sup> Procurorul general c. Hui Kin-hong [1995] 1 HKCLR 227

1. suma resurselor pecuniare și a altor bunuri care se află sub controlul învinuitului la data la care acesta a fost pus sub acuzare;
  2. totalitatea veniturilor oficiale ale învinuitului deținute până la aceeași dată;
  3. diferența dintre (a) și (b) - de exemplu, achiziționarea tuturor bunurilor din posesia învinuitului nu ar fi fost în mod logic posibilă, în nici o împrejurare, doar din totalitatea veniturilor oficiale dobândite până la acea dată. Cu alte cuvinte, diferența trebuie să fie suficient de semnificativă pentru a impune cererea unei explicații.
217. Instanța de apel a menționat dificultatea dovedirii cu probe că un agent al statului a cerut sau a primit mită. Faptele primare care ar sta la baza explicației acuzatului, cum ar fi existența oricărui capital sau venit aparținându-i acestuia, independent de veniturile sale oficiale, ar trebui să fie cunoscute în primul rând de acesta. Standardul probei a fost descris ca o simplă cântărire a probabilităților.
218. Curții i s-a solicitat ulterior să decidă dacă aspectele faptice pe care se bazează explicația învinuitului ar putea să justifice în mod rezonabil standardul de viață disproporționat. Răspunsul instanței a fost acela că, odată ce cheltuielile au atins un prag de disproporționalitate sau discrepanță, cu cât diferența este mai mică, cu atât este mai ușor de dat o explicație.<sup>96</sup>
219. Hotărârea cita o decizie anterioară a Consiliului Coroanei<sup>97</sup> în care, în mod similar adoptării doctrinei actuale a relei credințe în cazurile privind libertatea de exprimare,<sup>98</sup> s-a subliniat stabilirea menținerii unui echilibru între drepturile individuale și necesitatea socială de a combate corupția, susținând anumite limitări ale acestor drepturi prin acceptarea inversării sarcinii probei în chestiuni în care erau implicate interese publice foarte importante.
220. Din practica judiciară și legislația prezentată, se poate descrie modul de operare al infracțiunii, în care prima mutare spre acuzare aparține procurorului.<sup>99</sup> În practică, procurorul este acela care trebuie să prezinte probe cu privire la diferența dintre standardul de viață al persoanei care deține o funcție publică sau dintre bunurile sau proprietățile pe care

---

<sup>96</sup> Fung, Daniel R, "Anti-Corruption and Human Rights Protection: Hong Kong's Jurisprudential Experience" (Anticorupția și drepturile omului: experiența jurisprudențială din Hong Kong), lucrare prezentată la cea de a 8-a Conferință Internațională Anticorupție, publicată la adresa: [www1.transparency.org/iacc/8th\\_iacc/papers/fung.html](http://www1.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/fung.html)

<sup>97</sup> Procurorul general c. Lee Kwong-Kut (1993) AC 951.

<sup>98</sup> În cazul *New York Times c. Sullivan* (376 U.S. 254 (1964)), Curtea Supremă a SUA a adoptat doctrina actuală privind reaua-credință, care implică inversarea sarcinii probei: doctrina le interzice persoanelor care ocupă o funcție publică să obțină despăgubiri pentru afirmații defăimătoare, cu excepția situației în care acestea dovedesc că afirmațiile au fost făcute cu "rea-credință", adică fie au cunoscut că acestea erau false fie nu au ținut seama de stabilirea prealabilă a veridicității acestora.

<sup>99</sup> Ian McWalters, SC, "Prosecuting Corruption cases" (Judecarea cazurilor de corupție), lucrare prezentată la Conferința Anticorupție organizată de Secretariatul Commonwealth & Chatham House, Londra, 24-25 aprilie 2006.

le deține și veniturile sale oficiale. Pe baza acestor probe preliminare, învinuitul poate propune probe care să conteste constatările procurorului sau care să ofere o explicație satisfăcătoare referitoare la diferența dintre bunuri sau proprietăți și venituri.

221. La sfârșitul procesului, învinuitul nu poate fi condamnat decât dacă:

- acuzarea a dovedit aspectele legate de disproporție mai presus de orice îndoială rezonabilă;
- orice explicație oferită de învinuit cu privire la discrepanță sau disproporție este considerată de judecător sau de jurați, pe baza cântăririi probabilităților, ca nefiind una satisfăcătoare.

## F.2. ARGENTINA

222. Pe continentul american, Convenția inter-americană împotriva corupției din anul 1996 (IACAC) include în articolul IX o prevedere specifică privind îmbogățirea ilicită care stabilește următoarele:

*Sub rezerva Constituției și a principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, fiecare stat parte care nu a purces încă la aceasta, va lua măsurile necesare în vederea adoptării în legislația proprie a unei infracțiuni privind sporirea semnificativă a averii unui agent al statului pe care acesta nu o poate justifica în mod rezonabil în raport cu veniturile sale legitime obținute pe parcursul exercitării funcției sale.*

*În statele care au adoptat deja infracțiunea de îmbogățire ilicită, această infracțiune va fi considerată drept un act de corupție în sensul prezentei Convenții.*

*Orice stat parte care nu a adoptat încă infracțiunea de îmbogățire ilicită va acorda asistență și cooperare cu privire la această infracțiune, așa cum stipulează prezenta Convenție, în limitele permise de legislația sa națională.*

223. Mai multe state latino-americane prevăd în legislația lor națională infracțiunea de îmbogățire ilicită (de exemplu, Argentina, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Peru și Venezuela).

224. Dimpotrivă, Canada și Statele Unite ale Americii au formulat rezerve exprese față de IACAC, afirmând că adoptarea infracțiunii de îmbogățire ilicită ar genera conflicte constituționale, în primul rând pentru că aceasta implică inversarea sarcinii probei.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> **Rezerva exprimată de Canada:** Articolul IX prevede că obligația unui stat parte de a adopta infracțiunea de îmbogățire ilicită va fi "în conformitate cu constituția națională și cu principiile fundamentale ale sistemului său de drept." Datorită faptului că infracțiunea prevăzută de articolul IX ar fi incompatibilă cu prezumția de nevinovăție garantată de Constituția Canadei, aceasta nu va implementa articolul IX, așa cum este prevăzut acesta de prezenta Convenție.

*(footnote continued)*

225. În ceea ce privește Argentina, infracțiunea a fost inclusă în articolul 268 alineat 2 al Codului penal, în anul 1964 (primele proiecte de lege putând fi identificate încă din anii '30), cu o formulare care ridică obiecții în legătură cu principiul prezumției de nevinovăție și cel al dreptului de a păstra tăcerea.

226. După modificarea Codului în decembrie 1999, prin Legea nr. 25.188 privind deontologia funcționarului public, articolul menționat stipulează următoarele:

*Orice persoană, căreia i se solicită explicații, conform legii, și nu justifică proveniența unei îmbogățiri patrimoniale considerabile personale sau pe aceea provenind de la un terț, cu scopul de a o ascunde, îmbogățire dobândită după numirea într-o funcție sau poziție publică și în decurs de până la doi ani după părăsirea acelei poziții publice, va fi sancționată cu încarcerarea sau cu pedeapsa cu închisoarea de la doi la șase ani și cu o amendă între 50% și 100% din valoarea îmbogățirii, precum și cu interdicția pe viață de a ocupa o funcție publică.*

*Ar trebui să se interpreteze că îmbogățirea s-a produs nu numai atunci când patrimoniul a sporit cu bani, obiecte sau bunuri ci și atunci când datoriile sau obligațiile care afectau persoana în cauză au fost anulate.*

*Persoanei care cooperează în scopul ascunderii îmbogățirii, i se va aplica aceeași sancțiune ca și autorului infracțiunii.*

227. În afară de aceasta, este demn de menționat faptul că, în cadrul reformei constituționale din anul 1994, în articolul 36 a fost introdus un paragraf care stipula următoarele: “*Persoana care, prin îmbogățirea personală, comite infracțiuni frauduloase grave împotriva statului, se consideră a fi adus atingere sistemului democratic și i se va interzice dreptul de a ocupa o funcție publică pe o perioadă de timp stabilită de lege.*”

228. După cum s-a menționat anterior, Argentina a introdus această infracțiune în anul 1964, prin Legea nr. 16.648. La acea vreme, se credea că, prin sancționarea averii nejustificate, va fi mai ușor să se rezolve problema lipsei de onestitate din administrație și, prin urmare, societatea își va recăpăta încrederea în democrație iar reputația persoanei cinstite care deține o funcție publică va fi protejată. Unii teoreticieni în domeniul dreptului de la acea vreme au

---

**Rezerva exprimată de Statele Unite ale Americii:** Statele Unite ale Americii intenționează să asiste și să coopereze cu alte state parte în conformitate cu paragraful 3 al articolului IX din Convenție, în măsura în care acest lucru este permis de legislația națională. Statele Unite recunosc importanța combaterii câștigurilor financiare improprii de către persoanele care dețin o funcție publică și dispun de legi penale pentru prevenirea sau sancționarea unei astfel de conduite. Aceste legi îi obligă pe înalții demnitari din guvernul federal să depună declarații de avere corecte, în caz contrar fiind pasibili de sancțiuni penale. De asemenea, acestea permit acuzarea demnitarilor publici federali care practică evaziunea fiscală în legătură cu averea dobândită în mod ilicit. Cu toate acestea, infracțiunea de îmbogățire ilicită, așa cum este prevăzută de articolul IX din Convenție, plasează sarcina probei asupra inculpatului, fapt care nu este în conformitate cu Constituția și cu principiile fundamentale ale sistemului de drept al Statelor Unite. Prin urmare, Statele Unite înțeleg că nu sunt obligate să adopte o nouă infracțiune penală de îmbogățire ilicită în conformitate cu articolul IX al Convenției.

Sursa: <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/b-58.html>

argumentat că acele persoane care dețineau o funcție publică și care se opuneau acestei legi, nu își puteau argumenta opțiunea pe motive legale sau morale, insinuând că acestea aveau intenții ascunse în ceea ce privește propria impunitate.<sup>101</sup>

229. Pe parcursul dezbaterilor legislative, un parlamentar l-a întrebat pe un reputat teoretician al dreptului dacă sancțiunea prevăzută de proiectul de lege nu va implica inversarea principiului conform căruia faptele penale nu pot fi prezumate. Potrivit transcrierilor de la acea vreme, teoreticianul ar fi respins această posibilitate, argumentând că infracțiunile sunt comise prin acțiune și prin omisiune. Și a adăugat: *“Ne-am săturat să nu fim în stare să dovedim la noi în țară acțiuni concrete care se reflectă în cazuri notorii de îmbogățire. Deci, este legal să îi impunem unei persoane care deține o funcție publică o obligație și, dacă aceasta nu se conformează, să o sancționăm. Cum pot dovedi mituirea unei persoane care deține o funcție publică în condițiile în care aceasta a avut puterea în mâinile sale atunci când s-a îmbogățit? Deci, există anumite obligații, acelea ale probității.”*<sup>102</sup>

230. Parlamentarul Llaver, încercând să minimalizeze impactul excepției de neconstituționalitate ridicată față de formularea articolului 268 alineat 2, a pledat în favoarea proiectului de lege invocând următoarele argumente: *“Făcând un rezumat, ceea ce își propune proiectul de lege este să oblige o persoană care deține o funcție publică să își justifice îmbogățirea. Nu văd în ce mod se aduce atingere dreptului la apărare atunci când cineva îi cere unei persoane care deține sau a deținut o funcție publică să justifice proveniența bunurilor cu care aceasta și-a sporit patrimoniul, dacă acea persoană care deține o funcție publică a fost cinstită iar îmbogățirea provine din alte surse decât din exercitarea incorectă a funcțiilor sale publice. Nu văd cum poate fi afectată moral o astfel de persoană care se confruntă cu o asemenea solicitare.”*<sup>103</sup>

231. După cum se poate deduce din acest rezumat succint, discuția tehnică asupra excepției de neconstituționalitate a formulării infracțiunii a fost lăsată la o parte, lăsând argumentele “morale” să prevaleze în favoarea democrației și împotriva corupției.

232. De la adoptarea infracțiunii și până în anul 1999, au fost soluționate aproape 10 cazuri de îmbogățire ilicită de către diferite instanțe din țară.<sup>104</sup> Înființarea Biroului Anticorupție, o

---

<sup>101</sup> Sancinetti, Marcelo A., *El Delito de Enriquecimiento Ilícito de Funcionario Público (Infracțiunea de îmbogățire ilicită a funcționarilor publici) – art. 268 (2) C.P.*, Editura Ad Hoc, Buenos Aires, 2000, ediția a 2-a, capitolul 2 El Problema Político-Criminal y el riesgo de la “autodignificación indirecta”, paginile 17-22.

<sup>102</sup> Dialogul dintre reprezentantul Saturnino Bilbao și profesorul Ricardo Núñez este reprodus în Sancinetti, Marcelo A., nota de subsol 11 de mai sus, pagina 36 (traducerea consultantului).

<sup>103</sup> Transcripțiile sunt reproduse în Sancinetti, Marcelo A., nota de subsol 11 de mai sus, pagina 47 (traducerea consultantului).

<sup>104</sup> Sosa, Omar și Portocarrero, Elpidio, *“El delito de enriquecimiento ilícito de funcionario público (art. 268 (2), C.P.) en la jurisprudencia” (Infracțiunea de îmbogățire ilicită a funcționarilor publici) – art. 268 (2) C.P în jurisprudență*), Buenos Aires, publicat în *Teoría y Práctica del Delito de Enriquecimiento Ilícito de Funcionario Público*, Editura Ad Hoc, Buenos Aires, 2005.

agenție administrativă cu atribuții investigative, precum și instituirea unui sistem de declarații de avere publice, a mărit această cifră în mod semnificativ în ultimii ani.

233. Prin revizuirea formularelor de declarație de avere, între anii 1999 și 2003, Biroul Anticorupție a deschis 76 de cazuri de îmbogățire ilicită. Nouăsprezece (19) dintre acestea au fost trimise în instanță, 22 au fost clasate, iar 35 se află încă în curs de cercetare. Între anii 2004 și 2006, au fost cercetate alte 136 de cauze.<sup>105</sup>

234. În general, practica judiciară a respins excepțiile de neconstituționalitate privind formularea infracțiunii de îmbogățire ilicită. Numai o curte de apel dintr-o provincie a decis că infracțiunea era neconstituțională însă decizia acesteia a fost casată de curtea supremă.

235. Infracțiunea sancționează *“orice persoană căreia i s-a solicitat o justificare, potrivit legii, și care nu justifică proveniența îmbogățirii patrimoniale considerabile personale sau pe aceea provenind de la un terț, cu scopul de a o ascunde.”* Practica judiciară a concluzionat că nu există o inversare a sarcinii probei, deoarece procurorii și/sau judecătorii de instrucție sunt cei care trebuie să evalueze *“îmbogățirea considerabilă”* a persoanei care deține o funcție publică și care este suspectată, prin colectarea de elemente obiective, din surse independente, cu privire la orice intervenție personală a învinutului, care demonstrează că mărirea patrimoniului depășește cu mult veniturile acestei persoane.<sup>106</sup> În special, în cazul *Alsogaray*,<sup>107</sup> sursele independente consultate de către procurori au fost mărturiile jurnaliștilor care au scris articole de presă descriind standardul ridicat de viață al doamnei Alsogaray, declarațiile de avere ale respectivei persoane, rapoartele solicitate de la organul fiscal, cartea funciară, registrul public de înregistrare a autovehiculelor, agenția națională de imigrare care înregistrează intrările și ieșirile din țară și diferite instituții bancare și emitenți de cărți de credit.

236. Practica judiciară arată că infracțiunea nu sancționează acțiunea de a deveni mai bogat; ceea ce se sancționează este lipsa de justificare a provenienței îmbogățirii. Prin urmare, legea nu răstoarnă prezumția de nevinovăție ci impune obligația de justificare, sancționând neconformarea față de aceasta.<sup>108</sup> În cazul *Alsogaray*, instanța a mers mai departe, afirmând că *“principiul nevinovăției nu este afectat, deoarece nu se prezumă nimic ci, mai degrabă, se dovedește existența unei creșteri patrimoniale care nu a fost justificată.”*

---

<sup>105</sup> Vezi Rapoartele anuale ale Biroului Anticorupție la adresa: <http://www.anticorupcion.gov.ar/gestion.asp>

<sup>106</sup> Cazurile “Guglielminetti, Raúl A.”, Curtea de Apel Penal, Camera IV, 4 octombrie 1999; “Pico, José Manuel”, Tribunalul Penal Oral 29, din 8 mai 2000; “Alsogaray, María Julia”, Tribunalul Penal Federal Oral nr. 4, 31 mai 2004.

<sup>107</sup> María Julia Alsogaray este fost secretar de stat pentru protecția mediului și resurse naturale.

<sup>108</sup> Cazul “Vallone, José A.”, Curtea Penală Națională, Camera 1, 11 iunie 1998, vot din partea majorității completului.

## **G. ANEXA B. OBSERVAȚII PRIVIND IMPLEMENTAREA LEGII NR. 144/2007**

### **G.1. Consiliul Național de Integritate (CNI)**

237. CNI va acționa în calitate de organism reprezentativ aflat sub control parlamentar exercitat de Senat, cu activitate nepermanentă, reprezentând diferite ramuri ale guvernării.

#### **Articolul 36 din lege prevede următoarele:**

Art. 36. (1) Mandatul membrilor Consiliului este de 3 ani și poate fi reînnoit o singură dată.

(2) Mandatul de membru al Consiliului încetează la data desemnării noilor membri, cu respectarea prevederilor alin. (1).

(3) În cazul persoanelor prevăzute la art. 34, alin. (1), lit. a) – f), mandatul de membru încetează și la pierderea calității în considerarea căreia au fost desemnate. În acest caz, va fi desemnat un nou membru, potrivit prevederilor articolului 34.

(3\*) Articolul 36, alin. 3 se va aplica în mod corespunzător și membrilor supleanți.

(4) Între a 90-a și a 30-a zi înaintea expirării mandatului Consiliului, se vor desemna membrii viitorului Consiliu.

238. Referitor la alineatul 3, formularea nu arată cu claritate faptul că noul membru desemnat va completa restul de până la trei ani din mandatul predecesorului său (prin urmare, nu ar fi un mandat pe deplin nou).

239. Referitor la același aspect, aceste organisme politice cu reprezentanți de proveniență diferită ar putea suferi anumite modificări dacă se schimbă majoritatea aflată la guvernare. Pentru a evita intervențiile politice cu privire la înlocuirea prevăzută la alineatul 3, legislația de punere în aplicare a legii ar trebui să specifice clar faptul că noul membru trebuie să fie din același sector sau partid politic ca și membrul al cărui mandat a încetat, pentru a putea completa mandatul de 3 ani. Numai după expirarea perioadei de 3 ani poate fi desemnat un membru care aparține noii majorități politice.

### **G.2. PERSOANELE CARE OCUPĂ FUNCȚII PUBLICE OBLIGATE SĂ ÎȘI DECLARE AVERILE**

240. Articolul 39 din Lege prevede o listă lungă de categorii de persoane care au obligația declarării averii, inclusiv înalții funcționari aleși cât și cei numiți politic, judecătorii și persoanele cu funcții publice care își desfășoară activitățile în cadrul autorităților publice centrale sau locale.

241. Unele dintre aceste categorii ar putea fi oarecum vagi și, în funcție de interpretare, numărul demnitarilor publici obligați să își depună declarațiile de avere poate fi mărit sau micșorat. De exemplu, articolul 39, alineatul 29 stipulează “[p]ersoanele 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.”
242. Legislația de punere în aplicare a legii ar putea include o prevedere care să îl împuternicească pe președintele Agenției să adopte rezoluții care să interpreteze sensul exact al acestor categorii. Uneori, micșorarea numărului persoanelor care dețin o funcție publică poate fi un avantaj care ar permite efectuarea unui control mai riguros (în funcție de numărul personalului de care dispune Agenția). La fel de bine, s-ar putea întâmpla ca anumite persoane care dețin o funcție publică să nu se poată încadra cu exactitate în anumite categorii, astfel că, ar fi avantajos pentru Agenție să poată interpreta acele prevederi astfel încât să le includă și pe acestea într-una dintre categoriile respective.
243. Alte categorii importante de persoane care dețin o funcție publică nementionate cu precizie în articolul 39, deși acestea ar putea intra într-una din categoriile “deschise,” sunt cele responsabile de emiterea autorizațiilor administrative, funcționarii din domeniul achizițiilor publice, funcționarii din instituțiile de audit, oficialitățile militare și cele din forțele de securitate, consilierii membrilor guvernului, secretarii și sub-secretarii de stat. Includerea consilierilor ar putea fi importantă pentru a controla conflictele de interese, de vreme ce aceștia sunt de obicei experți care vin din sectorul privat.

### **G.3. ROLUL DEPARTAMENTULUI PENTRU RESURSE UMANE**

244. Articolele 9 – 11 din Lege reglementează atribuțiile persoanei care are responsabilitatea de a asigura implementarea prevederilor legale privind declarațiile de avere și de interese. Aceste persoane vor avea, printre alte atribuții, și pe acelea de a primi declarațiile de avere și de interese de la persoanele enumerate în articolul 39 și de a trimite Agenției copii certificate ale acestora.
245. Proiectul de lege care a fost introdus în Parlament de către Guvern stabilea opțiunea de a desemna acești funcționari din cadrul departamentului pentru resurse umane din fiecare instituție publică. Această opțiune era mai bună din punct de vedere tehnic, deoarece personalul din cadrul departamentului pentru resurse umane se bucură de obicei de funcții stabile și cunoaște îndatoririle impuse de funcțiile publice, pentru a putea determina dacă o anumită persoană intră în una dintre categoriile deschise prevăzute de articolul 39.

246. Legislația de punere în aplicare a legii trebuie să fie clară atunci când include printre atribuțiile persoanelor desemnate obligația de a întocmi liste cu numele, funcțiile și adresele de serviciu (și de a le menține actualizate) ale acelor persoane care dețin o funcție publică dintre acelea care se încadrează în categoriile enumerate în articolul 39.
247. S-ar putea întâmpla ca unele persoane care, deși nu dețin o funcție publică, să exercite funcții publice în calitate de contractori sau de prestatori de servicii (acest comentariu este relevant de asemenea pentru controlul conflictelor de interese). Lista prevăzută de articolul 39 ar trebui să îi cuprindă pe aceia care exercită funcții publice în domenii cheie (vezi articolul 2 alineat ii) al Convenției ONU împotriva corupției, care definește funcția publică).
248. Alte atribuții ale persoanelor responsabile de controlul administrativ demne de a fi comentate sunt cele prevăzute de articolul 10 litera g din Lege, care stabilește *“obligația de a publica pe pagina de internet a instituției, dacă aceasta există, sau la avizierul propriu, numele și funcția persoanelor care nu depun declarația de avere sau declarația de interese în termen de cel mult 15 zile de la expirarea termenului legal de depunere, date pe care le comunică Agenției.”*
249. Legislația de punere în aplicare a legii ar trebui să prevadă publicarea listei persoanelor care nu s-au conformat acestei obligații și pe pagina de internet a ANI. Aceste liste trebuie să fie actualizate periodic deoarece efectul publicității este acela de a-i determina pe cei care dețin o funcție publică și care sunt incluși pe lista neagră, să se conformeze imediat. Sistemul trebuie să fie întocmit cu acuratețe, deoarece erorile pot crea probleme politice și de credibilitate, datorită faptului că este pusă în joc onoarea persoanelor care dețin o funcție publică, în cazul în care acestea sunt incluse pe lista celor care nu s-au conformat.
250. Articolul 10 litera h prevede următoarea atribuție a persoanelor responsabile de colectarea formularelor de declarații financiare:
- “h) acordă consultanță referitor la conținutul și aplicarea prevederilor legale privind declararea și verificarea averilor, conflictele de interese și incompatibilitățile și întocmește note de opinie în acest sens, la solicitarea persoanelor care au obligația depunerii declarațiilor.”*
251. Este recomandabil să existe un serviciu de consiliere pentru situații aflate la limită în care s-ar putea afla persoanele care dețin o funcție publică și care au îndoieli sau care vor să fie acoperite prin intermediul unei opinii tehnice înainte de a lua o decizie. Legea nr. 144/2007 nu a prevăzut că ANI va fi responsabilă pentru emiterea unor astfel de opinii. Aceasta nu putea fi o soluție bună, în primul rând din două motive:
- a) fiind o autoritate de supervizare, ANI și-ar fi însușit un fel de practică judiciară administrativă și, prin urmare, ar fi aplicat aceleași criterii la situații similare.

b) Agenția s-ar fi aflat într-o poziție mult mai independentă prin acordarea de consultanță decât persoanele responsabile de aceasta din diferite entități publice, mai cu seamă dacă cel care acordă consultanță este numit pe criterii politice.

#### **G.4. LIPSA UNUI FORMULAR NOU PENTRU DECLARAREA AVERILOR**

252. Legea nr. 144/2007 nu prevede într-o anexă formulare de declarații de avere, de conflicte de interese și de incompatibilități. Articolul 41 alineat 2 a optat pentru utilizarea formularelor pentru declarația de avere și de interese aprobate prin OUG nr. 14/2005, prevăzute de legea anterioară (Legea nr. 115/1996).

253. În mod obișnuit, persoanele care ocupă funcții publice își ascund pur și simplu averile, înregistrându-le pe numele unor persoane cu care nu sunt înrudite.<sup>109</sup> Formularele ar trebui să includă și bunurile altor persoane de care acestea beneficiază. Pentru a oferi o soluție la această “problemă a bunurilor ascunse,” formularele de declarație de avere ar trebui să includă rubrici în care persoanele care ocupă funcții publice să declare bunurile de care acestea se bucură sau de a căror folosință beneficiază, chiar dacă nu sunt trecute pe numele lor (de exemplu, închirieri sau bunuri împrumutate, donații sau moșteniri făcute unor terți în afara soțului sau a copiilor minori, perioade de vacanță petrecute în stațiuni turistice de care acestea pot beneficia fără a fi acționari ai acelor stațiuni).

#### **G.5. DECLARAREA VALORII PROPRIETĂȚILOR IMOBILIARE**

254. În mod obișnuit, formularele impun declararea valorii de impozitare a terenurilor și clădirilor. Pentru o evaluare a averii nejustificate, se recomandă să se solicite în formulare valoarea de achiziție, deoarece valorile de impozitare pot varia odată cu trecerea timpului.

#### **G.6. FORMULARUL PE HÂRTIE ȘI ADMINISTRAREA SISTEMULUI DE DECLARARE A AVERILOR**

255. Sistemul de depunere a formularelor de declarații se bazează pe formatul tipărit. Una dintre probleme este legată de prevederea articolului 10 litera c) din lege, care stipulează că

---

<sup>109</sup> Rick Messick, Income & Asset Disclosure Requirements for Public Officials: How to Establish and Maintain an Effective Disclosure Program (Condițiile privind declararea veniturilor și bunurilor persoanelor care dețin funcții publice: cum se stabilește și se menține un program de declarare eficient), aprilie 2006, publicată la adresa: <http://www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/bestpracticesbygovernments.php#incomeandassetdisclosure>

persoanele răspunzătoare de primirea formularelor de declarație de avere vor acorda consultanță pentru ca formularele să fie completate corect și în termenul prevăzut de lege.

256. Problema este aceea că se fac greșeli sau sunt lăsate spații albe în formulare și, prin urmare, va fi nevoie de desemnarea unui număr mare de agenți pentru a verifica permanent dacă persoanele care ocupă funcții publice au completat toate "căsuțele" prevăzute de formulare. De aceea, pentru a minimaliza numărul erorilor, se recomandă introducerea unui program software care să pună la dispoziție un formular electronic ușor de utilizat.
257. Un formular electronic, ușor de utilizat, ar economisi de asemenea mult spațiu care ar fi necesar pentru stocarea miilor de formulare tipărite. Mai mult decât atât, sistemul informatic poate fi conceput de așa manieră încât să semnalizeze aspecte referitoare la evoluția bunurilor persoanelor care ocupă funcții publice și să efectueze înregistrări specifice (de exemplu: separarea persoanelor care ocupă funcții publice care declară mai mult de XXX RON) și poate face trimitere la alte baze de date publice.

#### **G.7. CONFLICTELE DE INTERESE ȘI INCOMPATIBILITĂȚILE**

258. Legea nr. 144/2007 a ales să nu ofere o definiție a conflictului de interese și, în loc de aceasta, prevede că ANI este autoritatea care coordonează controlul conflictelor de interese prevăzut de alte reglementări. Într-adevăr, în articolul 41 alineat 3 se stipulează că declarația de interese va cuprinde funcțiile și activitățile, în conformitate cu prevederile Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, funcțiilor publice și în mediul de afaceri, privind prevenirea și sancționarea corupției, OUG nr. 14/2005, aprobată prin Legea nr. 158/2005.
259. Proiectul de lege introdus spre examinare în Parlament de către Guvern, în iunie 2006, includea capitole privind conflictele de interese și incompatibilitățile care, chiar dacă nu erau atât de ferme pe cât o cer standardele internaționale, constituiau un punct de plecare important pentru consolidarea unei culturi a controlului în aceste domenii.
260. Un sistem democratic impune ca persoanele care ocupă funcții publice să își justifice acțiunile și deciziile și să ofere argumente în sprijinul acestora. Procesul de aducere de argumente în sprijinul unei decizii publice sau politice este legat de ideea de corectitudine în exercitarea funcției publice, fie că este vorba despre o persoană aleasă sau numită în funcție.
261. După cum se stipulează în cadrul paragrafului 1 din prefața Directivelor OECD privind managementul conflictelor de interese în serviciul public, "[s]ervirea interesului public constituie misiunea fundamentală a guvernelor și a instituțiilor publice. Cetățenii se așteaptă ca fiecare persoană care ocupă o funcție publică să își îndeplinească îndatoririle cu integritate

și într-o manieră echitabilă și nepărtinitoare. Se așteaptă din ce în ce mai mult ca guvernele să garanteze că aceștia nu permit intereselor și afilierilor lor private să compromită procesul oficial de decizie și managementul public. Într-o societate din ce în ce mai exigentă, conflictele de interese gestionate în mod inadecvat de către persoanele care ocupă funcții publice au potențialul de a slăbi încrederea cetățenilor în instituțiile publice.”<sup>110</sup>

262. Mai presus de toate, într-o democrație constituțională, ne așteptăm ca interesul public să prevaleze asupra pretențiilor și cererilor individuale venind din partea cetățenilor, partidelor, grupurilor de interese și persoanelor care ocupă funcții publice înseși, fie că acestea sunt alese fie că sunt numite.
263. Așteptările privind corectitudinea și imparțialitatea nu înlătură conceptul conform căruia sistemul public decizional poate lua în considerare interesele particulare care se află în joc. Mai degrabă, acestea subliniază importanța luării unei decizii dintr-o poziție care este suficient de distanțată de interese particulare concurente, oferind în același timp argumente acceptabile în sprijinul acesteia.
264. De ce problema conflictelor de interes este una presantă pentru un sistem democratic? În primul rând, aceasta are impact asupra alocării resurselor de bază. Deciziile părtinitoare și inechitabile ale persoanelor care ocupă funcții publice afectează piața. Acestea furnizează informații incorecte, ascunzând motivele care stau în spatele procesului decizional, contribuind astfel la imperfecțiunea pieței și la alocarea inefficientă a resurselor.
265. În al doilea rând, deciziile luate într-o situație de conflict de interese erodează credibilitatea și corectitudinea acțiunilor guvernamentale. Pe termen lung, o administrație publică ce funcționează defectuos poate crește coeficientul de risc al țării, împiedicând astfel atât investițiile locale cât și pe cele străine.
266. În al treilea rând, conflictele de interese subminează și buna funcționare a democrației și a statului de drept. Acestea slăbesc idealul de corectitudine și imparțialitate. Obiectivismul din procesul decizional este înlocuit de decizii luate la comandă, care satisfac necesități privilegiate. Percepția cetățenilor este aceea că persoanele care ocupă funcții publice, în loc să servească binele public, se servesc pe ele înseși sau anumite interese particulare.

---

<sup>110</sup> Recomandarea Consiliului OECD referitoare la Directivele privind managementul conflictelor de interese în serviciul public, aprobată în iunie 2003, care poate fi găsită la adresa [www.oecd.org](http://www.oecd.org) a Comitetului pentru Management Public al OECD.

267. În al patrulea rând, această situație sporește neîncrederea reciprocă dintre societate și persoanele care ocupă funcții publice. Acest ciclu afectează performanța instituțiilor publice și blochează promovarea bunăstării publice.
268. O strategie adecvată pentru prevenirea conflictelor de interese necesită trei componente de bază. În primul rând, definirea unui cadru legal cu standarde și reglementări care să contribuie la identificarea, prevenirea și soluționarea situațiilor conflictuale. În al doilea rând, implementarea unei proceduri sau a unui sistem de formulare de declarații de avere, care să colecteze informațiile legate de interesele private ale persoanelor care ocupă funcții publice. În sfârșit, cea de a treia componentă implică aplicarea reglementărilor privind conflictele de interese.
269. Totuși, s-ar părea că aceste componente obligatorii nu au fost considerate importante de către Parlament atunci când acesta a dezbătut și adoptat Legea nr. 144/2007, care, practic, a eliminat toate prevederile privind conflictele de interese și incompatibilitățile din proiectul de lege elaborat inițial de către Guvern.

## H. TABELE

**TABELUL 1 : PERCEPȚIA CORUPȚIEI ÎN ROMÂNIA, 2006**

Evaluarea combaterii corupției de către guvern	Foarte eficientă	Eficientă	Ineficientă	Nu o combate deloc	Nu o combate, ci mai degrabă o încurajează	Altele
2006	0%	16%	39%	19%	11%	15%

Sursa: Barometrul Transparency International

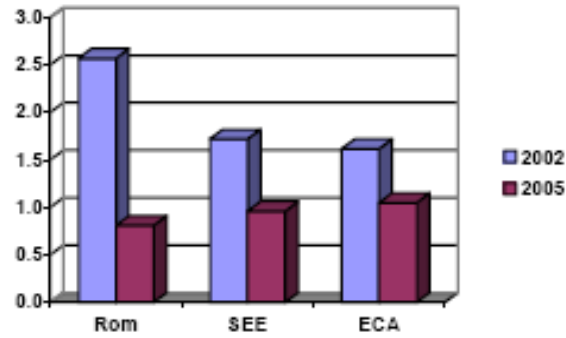
**Tabelul II: Percepția asupra corupției în România pe sectoare**

Percepția privind corupția în diferite sectoare *	Partidele politice	Parlamentul	Sectorul privat	Organele de poliție	Sistemul judiciar	Mass-media	Impozitele	Serviciile medicale	Educația	Forțele armate	Serviciile utilitare	Inregistrare și autorizare	ONG-uri	Autorițile religioase
2006	4.1	4.0	4.0	3.6	3.9	2.9	2.2	3.8	3.2	2.5	2.3	2.8	2.9	2.3
2005	3.8	3.6	3.4	3.6	3.7	2.7	2.4	3.6	2.9	2.4	2.5	2.9	2.5	2.1
2004	4.2	4.0	3.7	3.8	4.1	2.6	2.9	3.9	3.3	2.4	2.5	3.4	2.7	2.2

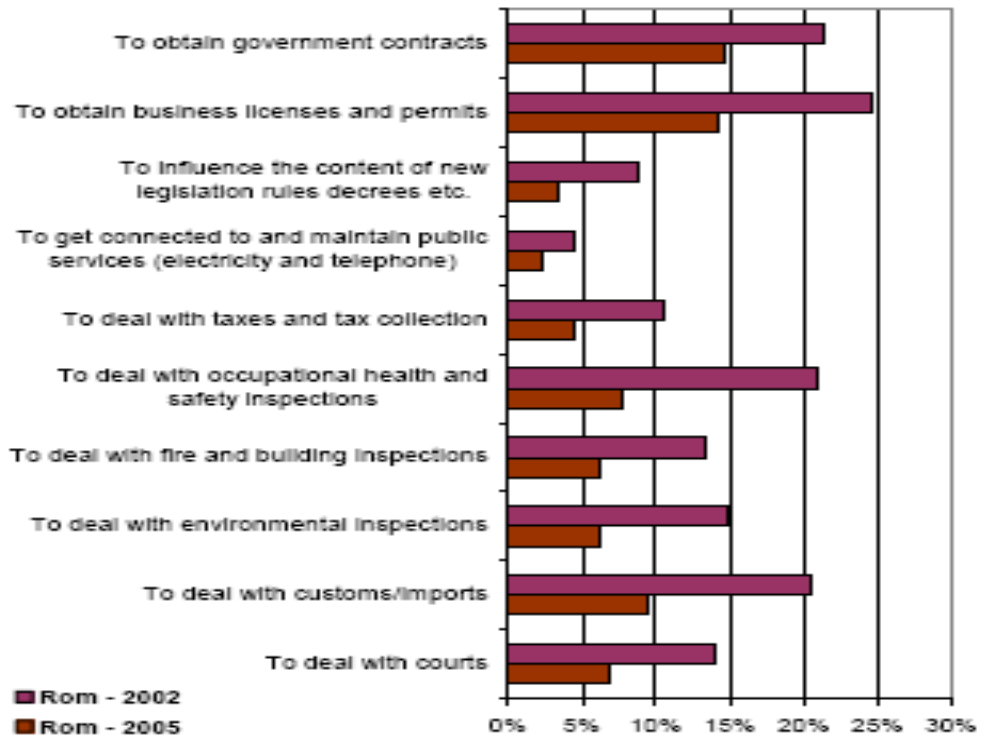
\* 1 = deloc corupt; 5 = foarte corupt.

Sursa: Barometrul Transparency International

**Bribe Tax**  
Bribes as a share of annual sales



**Unofficial Payments in Sectors—Over Time**  
Percent of firms saying bribery is frequent



Sursa: Setul de date BEEPS al Băncii Mondiale

## I. BIBLIOGRAFIE

### Legislația din România

- 1) Constituția României
  - Legea nr. 429/2003
- 2) Codul penal
  - Legea nr. 278/2006
  - OUG nr. 60/2006
- 3) Codul de procedură penală
  - Legea nr. 356/2006
  - Decretul nr. 60/2006
- 4) Auditul public intern
  - Legea nr. 672/2002, modificată prin Decretul nr. 37/2004
- 5) Auditul extern
  - Legea nr. 77/2002
- 6) Spălarea banilor
  - Legea nr. 656/2002, modificată prin Legea nr. 230/2005, Legea nr. 36/2006 și Legea nr. 405/2006
  - Hotărârea de guvern nr. 531/2006 (Funcționarea Oficiului Național pentru Prevenirea și Controlul Spălării Banilor) și Anexa la aceasta
  - Procedurile de lucru privind supravegherea, verificarea și controlul activităților desfășurate de entitățile raportoare (persoane fizice și juridice) prevăzute la art. 8 din Legea nr. 656/2002
- 7) Statutul funcționarului public
  - Legea nr. 188/1999, modificată prin Legea nr. 161/2003
  - Legea nr. 477/2004
- 8) Statutul magistratului (judecători și procurori)
  - Decizia CSM nr. 328/2005
- 9) Protecția martorilor
  - Legea nr. 682/2002, modificată prin OUG nr. 157/2005
- 10) Prevenirea, descoperirea și sancționarea actelor de corupție
  - Legea nr. 78/2000, modificată prin OUG nr. 43/2002, Legea nr. 521/2004 și OUG nr. 124/2005
  - Legea nr. 508/2004, modificată prin OUG nr. 7/2005
- 11) Declararea și controlul averilor demnitarilor, magistraților, funcționarilor publici și a persoanelor aflate în funcții de conducere

- Legea nr. 115/1996, modificată prin OUG nr. 24/2004, modificată prin Legea nr. 601/2004 și OUG nr. 14/2005
- 12) Codul deontologic al funcționarului public
  - Legea nr. 7/2004
- 13) Acceptarea de daruri și conflictele de interese pentru toate categoriile de funcționari publici
  - Legea nr. 251/2004
  - Legea nr. 161/2003, modificată prin Legea nr. 114/2004, Legea nr. 171/2004 și OUG 31/2006
- 14) Agenția Națională de Integritate
  - Proiect de lege (Ministerul Justiției), 5 iunie 2006
  - Legea nr. 144/2007, modificată prin OUG 49/2007
- 15) Datele personale și viața privată
  - Legea nr. 506/2004, modificată prin Legea nr. 272/2006 și Legea nr. 506/2004
- 16) Accesul liber la informațiile de interes public
  - Legea nr. 544/2001, modificată prin Legea nr. 371/2006 și Legea nr. 380/2006
- 17) Parchetul Național Anticorupție
  - OUG 43/2002, modificată prin OUG 134/2005
- 18) Prevenirea crimei organizate
  - Legea nr. 39/2003
- 19) Asistență internațională mutuală în materie penală
  - Legea nr. 302/2004.
- 20) Crearea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ
  - Legea nr. 73/1993

### **Tratate internaționale**

- 1) Convenția Națiunilor Unite împotriva crimei organizate transfrontiere
- 2) Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției
- 3) Ghidul legislativ pentru implementarea Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției
- 4) Ghidul tehnic pentru implementarea Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției (nepublicat – depus la dosarul autorului)
- 5) Convenția Națiunilor Unite împotriva traficului ilegal de narcotice și substanțe psihotrope
- 6) Consiliul Europei, Convenția privind spălarea, percheziționarea, ridicarea și confiscarea bunurilor obținute din infracțiuni (ETS n° 141)

- 7) Directiva 2005/60/EC a Parlamentului European și a Consiliului, 26 octombrie 2005, privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării actelor de terorism.

### **Jurisprudență**

SST de 2-10-2004, pronunțată de judecătorul Granados Perez, SST 1-3-2005, pronunțată de judecătorul Berdugo, SST de 14-9-2005, pronunțată de judecătorul Monterde, .STS de 19-1-2005, pronunțată de judecătorul Giménez García

Curtea Supremă a Elveției, sentința din data de 27 august 1996

Curtea Constituțională a României, decizia din data de 3 septembrie 1996

Curtea Constituțională a României, decizia 267 din data de 18 iunie 1997

Curtea Constituțională a României, decizia 97 din data de 9 iulie 1998, privind excepțiile de neconstituționalitate ridicate față de prevederile articolului 18 din Legea nr. 87/1994 privind combaterea evaziunii fiscale

Curtea Constituțională a României, decizia 101 din data de 10 aprilie 2001, privind excepțiile de neconstituționalitate ridicate față de prevederile articolului 6, alineat 3 al Hotărârii de guvern nr. 83/1998 privind impozitarea veniturilor obținute de persoane fizice și juridice nerezidente pe teritoriul României

Înalta Curte de Casație și Justiție a României, Secțiunea Civilă D, dosar nr. 3574/2002, Decizia nr. 4952, pronunțată în ședință publică la data de 1 iulie 2004

Curtea Constituțională a României, decizia nr. 599/2006, Monitorul Oficial nr. 839 din data de 11 octombrie 2006

Curtea Constituțională a României, decizia nr. 321 din data de 29 martie 2007, Monitorul Oficial al României nr. 330/16 V. 2007, Partea I

*Minelli c. Elveția* A62 (1983), CEDO

*Krause c. Elveția* N° 7986/77, 13DR 73 (1978), CEDO

*Alenet de Ribemont v. France* A 308 (1995), CEDO

*Barberà, Messegué și Jabardo c. Spania*, A146 (1989) para 77, CEDO

*X c. FRG* N° 4483/70, CEDO

*Öztürk c. Germania*, sentința din data de 21 februarie 1984, seria A nr. 73, p. 18, para. 50; *Demicoli c. Malta*, sentința din data de 27 august 1991, seria A nr. 210, pp. 15-17, paragrafele. 31-34), CEDO

*Welch c. Regatul Unit*, N° 17440/90, para. 27 (1995), CEDO

*Philips c. Regatul Unit*, N° 41087/98, (5 iulie 2001), CEDO

*Salabiaku c. Franța* A 141-A (1988), CEDO

*R. c Lambert* (2001) All ER 577-672, CEDO

Curtea Supremă a Canadei, 62 CCC, 193, 216-217, citat în Wilsher, Dan, “Inexplicable Wealth and illicit enrichment of public officials: A model draft that respects human rights in corruption cases” (Averea inexplicabilă și îmbogățirea ilicită a demnitarilor publici. Proiect de model care respectă drepturile omului în cazurile de corupție), *Journal of Crime, Law and Social Change*, Springer Netherlands, Vol 45, nr. 1, februarie 2006

Curtea Supremă a Africii de Sud, cazul “*S. c. Coetze și alții*”, (CCT 50795) 1997 (4) BCLR 437

*Pham Hoang c. Franța*, (Cererea nr. 1319/87), sentința din data de 25 septembrie 1992, CEDO

*Allen c. SUA*, 442 U.S. 140, 99 S.Ct. 2213, 60 L.Ed.2d 777

*Leary*, 395 SUA

*Tot c. SUA*, 319 US 463 (1943)

*Statele Unite al Americii c. Banco Cafetero Panama*, 797 F.2d 1154, 1160 (2d Cir. 1986)

*Heaney și McGuinness c. Irlanda* N°. 34720/97 (21 decembrie 2000)

*Murray c. Regatul Unit*, N° 18731/91 (8 februarie 1996), CEDO

*Orkem c. Comisia*, cazul 374/87, ECR 3283

*Saunders c. Regatul Unit* (N° 19187/91), CEDO

*Mannesmannröhren-Werke c. Comisia*, cazul T-112/98, ECR 729

*Comisia c. SGL*, cazul C-301/04 P

*R. c. Downey* (1992) 90 DLR (4<sup>th</sup>) 499, Marea Britanie, Camera Lorzilor

*S. c. Manamela* (2000) 5 LRC 65, SA Con. Ct., Curtea Supremă a Canadei, citat în Wilsher, Dan, “Inexplicable Wealth and illicit enrichment of public officials: A model draft that respects human rights in corruption cases” (Averea inexplicabilă și îmbogățirea ilicită a demnitarilor publici. Proiect de model conform standardelor drepturilor omului în materia cazurilor de corupție), *Journal of Crime, Law and Social Change*, Springer Netherlands, Vol 45, nr. 1, februarie 2006.

*Procurorul general c. Hui Kin-hong* [1995] 1 HKCLR 227

*Procurorul general c. Lee Kwong-Kut* (1993) AC 951

*New York Times c. Sullivan* (376 U.S. 254 (1964)), Curtea Supremă a SUA.

“*Guglielminetti, Raúl A.*”, Curtea pentru Apeluri Penale, Camera IV, 4 octombrie 1999

“Pico, José Manuel”, Tribunalul Penal Oral Nr. 29, din data de 8 mai 2000

“Alsogaray, María Julia”, Tribunalul Penal Oral Nr. 4, din data de 31 mai 2004

“Vallone, José A.”, Curtea Penală Națională, Camera 1, 11 iunie 1998

### **Rapoarte**

- 1) Rapoartele anuale ale Oficiului Anticorupție, la adresa:  
<http://www.anticorupcion.gov.ar/gestion.asp>
- 2) Comisia Comunităților Europene, *Raportul de monitorizare privind stadiul de pregătire a României și Bulgariei în vederea aderării la UE*, Bruxelles, 26/09/2006
- 3) De Pauw, W., “Raport aspra corupției și spălării banilor”, *A treia evaluare a României*, martie 2006
- 4) GRECO, *Raport de evaluare a României*, a doua rundă de evaluări, Strasbourg, 14 octombrie 2005
- 5) FATF, *Evaluarea legislației și a sistemelor din statele membre FATF referitoare la confiscarea bunurilor și măsurile preventive*, 19 iunie 1997, <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/32/48/34047135.pdf>
- 6) Direcția Națională Anticorupție din România, Raport de activitate al Direcției Naționale Anticorupție pe anul 2006

### **Lucrări**

- 1) Comisia Comunităților Europene, “Carta verde. Prezumția de nevinovăție”, Bruxelles 26/4/2006
- 2) De Speville, Bertrand, “Inversarea sarcinii probei: este aceasta compatibilă cu respectarea normelor privind drepturile omului?”, a 8-a Conferință Internațională Anticorupție
- 3) Klitgaard, Robert, Controlul corupției, capitolul 4, Graft Busters: Când și în ce mod se poate înființa o agenție anticorupție
- 4) Knack, "Guvernarea și creșterea economică: măsurare și dovezi" Centrul IRIS, seria de forumuri pe tema rolului instituțiilor în promovarea creșterii economice, 2002
- 5) Mauro, Paolo, “Efectele corupției asupra creșterii economice și a cheltuielilor publice”, în Arnold Heidenheimer și Michael Johnston (comps.), *Corupția politică și Tranzacțiile*, New Jersey, 2005
- 6) Mc Walters, Ian, *Condamnarea cazurilor de corupție*, prezentată în cadrul Conferinței Anticorupție organizată de Secretariatul Commonwealth & Chatham House – Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției. Implementare și punere în aplicare: depășirea dificultăților, Londra, 24-25 aprilie 2006

- 7) O'Donnell, Guillermo, Răspunderea orizontală în noile democrații, în edițiile Andreas Schedler, Larry Diamond și Marc F. Plattner, Statul auto-restrictiv: puterea și răspunderea în noile democrații, Boulder, CO., editor Lynne Rienner
- 8) Rose-Ackerman, Susan, "Încrederea, onestitatea și corupția: reflecții asupra procesului de consolidare a statului." *Jurnalul european de sociologie* 42:27-71, 2001
- 9) Stolpe, Oliver, Îndeplinirea sarcinii probei în procedurile legale privind cazurile de corupție (nepublicată – se păstrează la dosarul autorului)
- 10) Tadros, Victor și Tierney, Stephen, "Prezumția de nevinovăție și drepturile omului, Act 2, *Revista de drept modern*, Editura Blackwell, Oxford, 2004
- 11) Wilsher, Dan, "Averea nejustificată și îmbogățirea ilicită a persoanelor care ocupă funcții publice. Proiect de model care respectă drepturile omului în cazurile de corupție," *Journal of Crime, Law and Social Change*, Londra, 2006
- 12) Zak, Paul și Stephen Knack, "Încrederea și dezvoltarea." Centrul IRIS proiect de lucru nr. 219, 1998

### Cărți

- 1) Bruzzone, Gustavo y Gullco, Hernán (coordonatori), *Teoría y Práctica del Delito de Enriquecimiento Ilícito de Funcionario Público (Teoria și practica privind infracțiunea de îmbogățire ilicită a funcționarilor publici)*, Editura Ad Hoc, Buenos Aires, 2005
- 2) Gallagher, Tom, *Furtul unei națiuni. România după comunism*, Hurst & Company, Londra, 2005
- 3) Johnston, Michael, *Sindromurile corupției. Averea, puterea și democrația*, Cambridge University Press, New York, 2005
- 4) Rose-Ackerman, Susan, *De la alegeri la democrație. Consolidarea unei guvernări responsabile în Ungaria și Polonia*, Cambridge University Press, New York, 2005
- 5) Sancinetti, Marcelo, *El Delito de Enriquecimiento Ilícito de Funcionario Público. Un Tipo Penal Violatorio del Estado de Derecho (Infracțiunea de îmbogățire ilicită a funcționarului public. Un tip de infracțiune penală care încalcă principiul statului de drept)*, Editura Ad Hoc, Buenos Aires, 2000
- 6) Stessens, Guy, *Spălarea banilor. Un nou model de aplicare a dreptului internațional*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

### Alte resurse

- 1) Barometrul Transparency International
- 2) Guillermo Jorge, U4
- 3) Interviuurile efectuate pe teren în București, aprilie 2007
- 4) Oficina Anticorrupción, Declaraciones Juradas de Funcionarios Públicos, Serie: Estrategias para la Transparencia. (Oficiul Anticorupție, Declarații pe propria răspundere date de funcționarii publici, autori: Ing. Nicolás Gómez; Lic. Mariano Fernández Landoni. Editura Gráfica Laf S.R.L., Buenos Aires, 2004  
Textul complet poate fi descărcat de pe pagina de internet [www.anticorrupcion.gov.ar](http://www.anticorrupcion.gov.ar)