

Nivelul și evoluția corupției din România reflectate în rapoarte oficiale și independente

*judecător Gabriel Caian,
 Judecătoria Craiova,
 membru U.N.J.R.*

In the context of freedom of market and politics and in the circumstances of free choice of travel, movement of financial resources and exchange of information between different areas, the opportunities to gain power and wealth, including the illegal ways, have increased.

Corruption hardens and alters the economic development, breaches the fundamental rights, stops normal evolution and transfer financial resources from fields in need.

Pentru a realiza o imagine cât mai precisă a gradului de răspândire a corupției în România, vom prezenta în cadrul acestei lucrări cele mai recente rapoarte ale unor organizații non-guvernamentale repute (Transparency International, Global Integrity), apoi ne vom referi la raportul de activitate pe anul 2007 al Direcției Naționale Anticorupție – ultimul dat publicității - iar în final vom trece în revistă ultimele două rapoarte intermediare ale Comisiei Europene.

Abordările sociologice prezentate la paragrafele 1 și 2 ne ajută să situăm România într-un „clasament” al corupției la nivel european și mondial.

Ultimele date statistice ale Direcției Naționale Anticorupție, în prezentare comparativă față de rezultatele din 2006, ajută la observarea unor tendințe, mai cu seamă în etapa urmăririi penale, dar oferă și date privind modul de finalizare în justiție a dosarelor având ca obiect infracțiuni de corupție.

Rapoartele intermediare recente ale Comisiei Europene semnaleză în ce măsură instituțiile din România fac progrese ori stagnează din punctul de vedere al criteriilor Mecanismului de cooperare și verificare.

1. Cel mai elaborat instrument pentru percepția corupției este indexul anual al

Transparency International¹⁵¹. Rapoartele anuale Transparency International (în continuare T.I.) privind percepția corupției sunt edificatoare sub aspect sociologic, analizând în ce măsură corupția afectează viața cetățenilor de rând¹⁵².

În acest scop, Transparency International chestionează periodic publicul larg în legătură cu părerea lor despre corupție. Interesează, în mod special, în ce măsură cetățenii sunt de părere că fenomenul corupției există în instituțiile publice, ce experiențe au avut cu mica corupție și cum estimează ei evoluția corupției în România. În ultimii ani, România a obținut punctaje modeste, însă constant crescătoare.

În anul 2005 a primit un punctaj de 3.0. S-a apreciat că partidele politice, sistemul vamal și sistemul legislativ sunt cele mai afectate de flagelul corupției, urmate de sistemele judiciar, sanitar, poliție și sectorul afacerilor.

Raportul de țară publicat în 2006 nu relevă o îmbunătățire spectaculoasă a percepției corupției în România. Un punctaj de 3.1 ne situa pe ultimul loc în Europa, însă cei intervievați erau optimiști.

Conform sondajului din 2007, România se afla pe primul loc în ceea ce privește cazurile de dare de mită: 33% dintre respondenți au recunoscut că au dat deja mită pentru diverse servicii publice. La întrebarea dacă presupun că fenomenul corupției va înregistra creșteri în următorii trei ani, 36% dintre cei întrebați au

151 Vezi site-ul <http://www.transparency.org.ro>
152 Justyna Pawlak, *The Herald Tribune*, 13.05.2008

remarca: „corruption is a day-to-day concern in Romania”.

răspuns pozitiv, în timp ce 34% au fost de părere că aceasta va scădea.

Potrivit Indicelui de Percepție a Corupției (IPC) realizat de T.I. în septembrie 2007, care precizează gradul estimat de corupție din punctul de vedere al populației, România era în continuare pe ultimul loc între țările Uniunii Europene¹⁵³. Se remarcă, de data aceasta, pesimismul respondenților care, probabil, au fost dezamăgiți în așteptarea unor rezultate mai clare în lupta împotriva corupției.

În 2008 situația nu a evoluat foarte mult, indicele fiind de 3.8¹⁵⁴.

Ceea ce putem observa este faptul că acest indice spune multe despre starea de spirit și mai puțin despre starea de fapt¹⁵⁵.

Politologul Michael Johnston remarcă și el faptul că indicii de percepție nu reflectă cu acuratețe amploarea reală a fenomenului¹⁵⁶. O țară care se angajează într-o ofensivă serioasă împotriva corupției, spune Johnston, poate să descopere că rezultatele bazate pe percepția cetățenilor au de suferit, din moment ce acțiunile în justiție, probele îndelung ascunse și reacția publică față de ele încep să apară pe prima pagină a ziarelor. Efectul pervers poate fi acela ca tocmai guvernele care luptă cu corupția să se delegitimeze, deoarece, cu cât un guvern este mai activ, cu atât cazurile în sine sunt mai dezbătute și mai controversate și acest fapt nu face decât să crească vizibilitatea corupției¹⁵⁷.

2. Un instrument sociologic concurent este dezvoltat de organizația **Global Integrity**¹⁵⁸. Ei

pleacă de la ideea că e foarte greu să măsoare corupția în sine, fiind un fenomen atât de divers și comis cu multă discreție, iar indicele de percepție nu e relevant decât până la un punct. De aceea se face o măsurare a instrumentelor pe care o societate le dezvoltă pentru a limita corupția – agenții, departamente, legi, proceduri.

Potrivit raportului dat publicității la începutul anului 2007, România se situează, cu 81 de puncte, în categoria Strong Rating, alături de Statele Unite ale Americii, Israel și Africa de Sud¹⁵⁹. În privința cadrului legal suntem notați cu 96 din 100 de puncte, din care succesul implementării este estimat la 65 iar în proporție de 31 din 100 implementarea este deficitară. Explicația este aceea că, în plan formal, România a făcut remarcabile progrese în ultima perioadă, însă rezultatele vizibile în lupta cu marii corupți rămâne - dintr-un motiv sau altul – un deziderat.

Pentru măsurarea gradului de răspândire a corupției, o abordare mai fezabilă, credem noi, este focalizarea asupra acelor aspecte ale guvernării care creează stimulente pentru corupție și reflectă efectele ei. De pildă, existența unor formalități de acordare a unei autorizații

Comisia Europeană și celelalte state membre au considerat că, după aderare, este necesar să colaboreze îndeaproape cu România pentru a asigura punerea în aplicare a reformelor necesare pentru consolidarea sistemului judiciar și combaterea corupției.

153 Indicele de Percepție a Corupției pentru România este de 3.7 pe o scară de la 1 la 10-vezi http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/national_coruptie/2008/RNC_2008_electronic.pdf

154 Conform Indicelui de Percepție a Corupției lansat de Transparency International la data de 23 septembrie 2008, România obține 3,8 puncte din 10, punctaj cu o zecime superior celui din anul precedent. Astfel România urca în clasamentul statelor membre ale Uniunii Europene, ocupând anul acesta penultima poziție, și lăsând locul codaș Bulgariei, care înregistrează o scădere de 0,5 puncte fata de 2007. Acest indice obținut de România nu este subiect de mândrie sau satisfacție având în vedere că aceasta creștere este de doar 0,1 și reprezintă un trend inertial. Ținând seama de eforturile care s-au făcut, creșterea este foarte mică față de așteptări. Este ca și când temperatura unui bolnav a scăzut de la 39,8 la 39,7, ceea ce este departe de optimul de sănătate al acestuia (comunicatul TI Romania pe http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/ipc/2008/

[Comunicat%20de%20presa%20TI%20Romania.pdf](http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/ipc/2008/)
155 „A afirma că indicele Transparency International este mereu un pic în urma tendințelor prezente este absolut corect. Acesta este însă rezultatul unor acțiuni conștiente din partea noastră. Noi nu dorim să supraestimăm o serie de schimbări foarte recente. Luând în considerare ultimii doi ani, și cunoscând regiunea destul de bine, îndrăznesc să afirm, că situația corupției din România este ceva mai bună decât o arată indicele de percepție.” Aprecierile aparțin lui Miklos Marschall, director regional pentru Europa de est și Asia Centrală al T.I., într-un interviu acordat Deutsche Welle la 9.11.2006, publicat pe www.euractiv.ro.

156 M. Johnston, *Corupția și formele sale*, Ed Polirom Iași 2007. p. 271

157 I. Krastev, citat de Cristian Ghinea în *Dilema Veche* nr. 137/2006.

158 Vezi site-ul <http://www.globalintegrity.org>.

159 <http://report.globalintegrity.org/Romania/2007>

care durează multe săptămâni, cuprinzând multe și nejustificate etape reprezintă un indiciu indirect al existenței unor probleme: amânarea însăși duce la apariția unor stimulente pentru a da mită, în timp ce fiecare etapă se constituie într-un potențial „punct profitabil“ pentru extorcere. Birocrația ofilește simțul moral și plastificază bunul simț, după cum se exprima un tânăr jurnalist – în prezent parlamentar.¹⁶⁰

Un guvern care plătește de două ori mai mult decât cel dintr-o țară vecină pentru cumpărarea petrolului sau a betonului sau care impune prețuri suspect de scăzute pentru petrolul nerafinat produs în propria țară fie face un experiment, fie stimulează afacerile corupte.

Așadar, analiza sociologică a corupției trebuie realizată din mai multe perspective iar vulnerabilitățile trebuie remediate prin înlăturarea stimulentelelor, a premiselor de ordin legislativ și instituțional favorabile.

3. Raportul Direcției Naționale Anticorupție privind activitatea desfășurată în anul 2007 este, de asemenea, interesant¹⁶¹. El pune la dispoziție date statistice și comentează, totodată, blocajele, întârzierile, neajunsurile legate de propriile anchete¹⁶².

În prima parte, s-a apreciat că pe parcursul anului 2007, au existat schimbări legislative cu influență directă asupra activității Direcției Naționale Anticorupție. Astfel:

I. Prin Legea nr. 69/2007 s-au modificat lit. b și c ale art. 10 din Legea nr. 78/2000, dezincrimându-se acordarea de credite cu încălcarea legii sau a normelor de creditare, a destinațiilor contractate ale creditelor, respectiv neurmărirea creditelor restante, precum și utilizarea creditelor în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate, cu excepția celor garantate din fonduri publice sau care urmează să fie rambursate din fonduri publice.

II. Altă modificare legislativă: prin O.G. nr. 47/2007 se schimbă conținutul art. 94 din Codul de procedura fiscală, în sensul că inspecția fiscală pierde atribuția de a face constatări sau alte verificări la solicitarea organelor de urmărire penală.

III. Unele prevederi legale aplicabile în cursul anchetei au fost modificate ca urmare a unor decizii ale Curții Constituționale, cu impact direct și retroactiv asupra activității Direcției Naționale Anticorupție. Astfel, ca urmare a deciziei nr. 610/2007 a Curții, secția militară a Direcției Naționale Anticorupție nu mai poate continua efectuarea anchetelor în care alături de militari sunt implicați și civili. Ca urmare a deciziei nr. 665/2007, procedura specială în cazul urmăririi penale a miniștrilor în funcție este aplicabilă și foștilor miniștri (în condițiile în care pe rolul instanțelor de judecată se aflau rechizitoriile întocmite în legătură cu astfel de persoane).

IV. O.U.G. nr. 95/2007 pentru modificarea legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, a schimbat componența comisiei ce avea ca atribuție analiza sesizărilor cu privire la săvârșirea unei infracțiuni în exercițiul funcției de către membrii Guvernului.

Prin decizia Curții Constituționale nr. 1133/2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 851/12.12.2007, au fost declarate neconstituționale dispozițiile acestei ordonanțe.

Toate aceste modificări legislative, direct sau indirect, au avut impact asupra anchetelor în curs ori finalizate.

În a doua parte, trecându-se la prezentarea de date statistice legate de activitatea de urmărire penală, s-a arătat că în anul 2007 procurorii Direcției Naționale Anticorupție au avut de soluționat 3.319 de cauze (față de 2.615 în 2006), din care au fost soluționate 2.070 (față de 1.509 în 2006), respectiv 1.506 soluții pe fondul cauzei și 564 soluții de declinare a competenței sau conexe.

Din cele 1.506 cauze soluționate pe fond, în 167 cauze s-a dispus trimiterea în judecată a inculpaților. S-a constatat o creștere a numărului de rechizitorii comparativ cu anul 2006 cu 31,5%.

Prejudiciile totale, reținute prin rechizitoriile, au fost de 385 de milioane lei, comparativ cu 170 milioane în 2006.

S-a subliniat creșterea semnificativă a numărului cauzelor complexe, fiind cercetate și trimise în judecată cu 60% mai multe persoane

160 Sever Voinescu, *Lungul drum spre democrație*, în Dilema Veche nr. 185/2007.

161 http://www.pna.ro/bilant_activitate.jsp?id=12#cap5.

162 Potrivit art. 1 din OUG nr. 43/2002, în forma actuală, în vigoare de la 7.09.2006, *Direcția Națională Anticorupție este structură cu personalitate juridică*,

în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, înființată prin reorganizarea Parchetului Național Anticorupție; Direcția Națională Anticorupție(...) își exercită atribuțiile pe întregul teritoriu al României prin procurori specializați în combaterea corupției.

care au ocupat importante funcții și demnități publice (de la 149 la 238).

Toată această activitate de anchetă s-a finalizat în cursul anului 2007 cu 63 de hotărâri definitive de condamnare a unui număr de 109 inculpați (față de 80 de hotărâri definitive privind 155 inculpați, în 2006). Prin hotărâri nedefinitive au fost condamnați 119 inculpați.

Conform raportului Direcției Naționale Anticorupție, jurisprudența în această materie este extrem de neunitară, iar pedepsele aplicate nu sunt de natură să-și atingă scopul disuasiv (descurajator), în condițiile în care din totalul de 109 persoane condamnate, doar 28 au primit pedepse cu executare în detenție, restul primind pedepse a căror executare a fost suspendată¹⁶³.

S-a mai observat că, statistic, instanțele tratează mai blând corupția din sectorul public decât pe cea din sectorul privat, deși noțiunea de corupție se leagă prioritar de calitatea de agent public. Astfel, din cei 28 de inculpați condamnați cu privire de libertate, majoritatea (16) provin din mediul privat sau erau fără ocupație, în timp ce doar 12 agenți publici au fost condamnați la pedepse cu executare în detenție. Corelativ, există 47 de funcționari publici față de care s-au dispus pedepse cu suspendarea executării, față de 34 de inculpați ce provin din mediul privat cărora li s-a aplicat același tip de executare a pedepsei.

4. Ultimele rapoarte intermediare ale Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliu

Când a aderat la Uniunea Europeană la 1 ianuarie 2007, România înregistra încă deficite în ceea ce privește reforma în justiție și combaterea corupției și crimei organizate. Din acest motiv, Comisia Europeană a emis o reglementare specială cu privire la cooperarea și verificarea progreselor obținute în acest domeniu¹⁶⁴.

România și Bulgaria sunt primele state membre ale căror reforme sunt supravegheate

de către Comisie și după aderarea acestora la Uniunea Europeană. Introducerea procedurii de cooperare și verificare a fost justificată de Comisia Europeană după cum urmează: *Decizia de a continua evaluarea Bulgariei și a României arată dorința Uniunii Europene de a vedea că aceste două țări dezvoltă sisteme administrative și juridice eficiente de care au nevoie pentru a-și putea respecta obligațiile care le revin în calitate de state membre, precum și pentru a se putea bucura de avantajele pe care le oferă acest statut. Progresele înregistrate cu privire la reforma sistemului judiciar, corupție și crimă organizată vor ajuta cetățenii bulgari și români să se bucure de drepturi depline în calitate de cetățeni europeni*¹⁶⁵.

În acest context, Comisia și celelalte state membre au considerat că, după aderare, este necesar să colaboreze îndeaproape cu România pentru a asigura punerea în aplicare a reformelor necesare pentru consolidarea sistemului judiciar și combaterea corupției.

Obiectivele de referință, a căror respectare este supravegheată începând cu 1 ianuarie 2007 de către Comisia Europeană în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, reies din rezultatele raportului de monitorizare privind stadiul pregătirii Bulgariei și României pentru aderarea la Uniunii Europene din 26.09.2006¹⁶⁶.

Cele trei obiective – din totalul de patru – pe baza cărora se pot stabili progresele din domeniile reformei justiției și luptei anticorupție sunt: 1. *înființarea unei Agenții de Integritate*; 2. *combaterea corupției la nivel înalt*; 3. *combaterea corupției în administrația locală*.

În **Raportul Comisiei din 25 iulie 2008** - care evaluează eforturile pe care le fac guvernul și autoritățile române pentru a reforma sistemul judiciar și pentru a face investigații în ceea ce privește corupția - se apreciază că schimbările instituționale și procedurale din ultimii ani încep să dea roade, însă realizările sunt fragile¹⁶⁷.

Angajamentul României față de eradicarea corupției – se arată – nu se traduce în creșterea

163 De altfel, și în Raportul Comisiei Europene din 27. iunie 2007 este inserată observația că „pedepsele aplicate de instanțe, în medie, nu au un efect disuasiv și nu îndeplinesc funcția preventivă.”

164 Decizia nr. 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13.12.2006 de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință

specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției (JO L 354, 14.12.2006, p. 56)
165 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/index_ro.htm

166 Comisia Europeană, Bruxelles, 26.09.2006, COM(2006), 549 final

167 http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/25.07.2008_15314_ro.pdf

numărului condamnărilor sau al sancțiunilor disuasive. Performanța sistemului judiciar din România este împiedicată de insecuritatea juridică ce se datorează mai multor factori, inclusiv aplicării neunitare a legii și recurgerii excesive la ordonanțe de urgență.

În legătură cu obiectivele arătate mai sus, s-a remarcat progresul realizat la începutul anului 2008 prin înființarea *Agenției Naționale de Integritate* care, în continuare, va trebui să demonstreze că poate monitoriza fluxurile de active financiare, identifica și sancționa creșterile nejustificate de active și reglementa conflictele de interese.

Referitor la obiectivul combaterii *corupției la nivel înalt*, s-a apreciat efortul Direcției Naționale Anticorupție care a demarat anchete într-o serie de cazuri în care sunt implicați foști miniștri și parlamentari. Aceste anchete, însă, trebuie continuate și soluționate prin condamnări descurajatoare, dacă va fi necesar.

România – se mai spunea în raport - a continuat și campaniile de sensibilizare pentru contracararea *corupției la nivel local*. S-au realizat îmbunătățiri ale calității serviciilor publice, reducându-se astfel ocaziile propice corupției. S-a apreciat, de asemenea că în iunie 2008 a fost adoptată o strategie națională împotriva corupției din administrația publică locală.

Raportul dat publicității în 12 februarie 2009 este unul destul de critic, remarcându-se că va fi crucial ca România să evolueze semnificativ și ireversibil până în vara lui 2009. Se arată că ritmul progreselor consemnat în raportul din iulie 2008 nu a fost menținut.

A fost criticat Parlamentul care nu permite anchetarea tuturor cazurilor relevante de

corupție la nivel înalt de către autoritățile judiciare. S-a apreciat că, deși Direcția Națională Anticorupție continuă să înregistreze un parcurs pozitiv și stabil de instrumentare a cazurilor de corupție, sunt raportate cazuri de procese ce durează prea mult, de clemență nejustificată a instanțelor și de jurisprudență inconsecventă în cazurile de corupție.

A fost apreciată activitatea Agenției Naționale pentru Integritate, instituție care a respins încercarea unui membru al Consiliului Național de Integritate – organismul său de supraveghere - de a influența decizia într-un anumit caz. S-a considerat că sunt necesare investiții suplimentare în logistică și că sistemul judiciar trebuie să dea curs anchetelor în cazurile semnalate de Agenția Națională pentru Integritate pentru ca eforturile acesteia să devină concrete.

Referitor la combaterea corupției în administrația publică s-a spus că trebuie accelerate eforturile în vederea realizării progreselor în cadrul Strategiei Naționale Anticorupție, adoptată în vara anului 2008.

Mecanismul de cooperare și verificare a fost instituit pentru a permite României să demonstreze, periodic, că a înregistrat progrese în reforma sistemului judiciar și în combaterea corupției.

Sigur, pe măsura creșterii eficienței sistemului judiciar, a diminuării incidenței actelor de corupție la nivel înalt și în administrația locală, se va realiza echilibrarea societății românești pe principii de justețe și echitate, iar mecanismul instituit de Comisia Europeană va fi ridicat, devenind inutil.