

## SCURTE CONSIDERAȚII INTRODUCATIVE

*Motto: Auro solent  
adamantinae etiam perfringi fores<sup>1</sup>  
(Chiar și porțile de diamant pot fi sparte cu aur).*

Infrațiunile de corupție, acest rău care macină sistemele de drept de pretutindeni, nu reprezintă nicidecum un element de noutate al societății. Apărută odată cu cea mai ierarhică formă de societate, corupția, ca și furtul și infrațiunile de violență, își are rădăcina în firea umană și în absența valorilor morale. De când a existat omul a apărut și dorința lui de a-i fi mai bine, prin orice mijloace, chiar dacă asta presupunea, uneori, vătămarea binelui altuia.

În contextul globalizării din ultimul deceniu și al tendinței uniformizării dreptului penal la nivel european, măcar sub contextul incriminării aceluiași infrațiuni, infrațiunile de corupție au făcut obiectul unei analize care a stat la baza unei strategii europene anticorupție, strategie ce s-a concretizat, pe de o parte, prin tratate și convenții, și, pe de altă parte, prin crearea unor instituții puternice de luptă anticorupție.

România a devenit subiect al unor observări critice la nivel european încă de dinaintea procesului de aderare la UE, observări care continuă și în momentul de față. În fiecare an asistăm la concluzia că eforturile depuse în lupta anticorupție sunt din ce în ce mai bune, dar încă insuficiente, și în fiecare an „ne bucurăm „de calificativul de „cel mai corupt stat al Europei”, încercând puțin din sentimentul sisific al inutilității demersurilor legislative făcute.

Desigur, am implementat noi coduri, am creat instituții puternice care să lupte împotriva corupției, am implementat sistemul

---

<sup>1</sup> Apuleius, Metamorphoses.

declarațiilor de avere și de interese pe care ANI le verifică periodic, am sporit gradul de severitate cu care tratăm corupții, ba mai mult am și condamnat la pedeapsă cu închisoarea unii dintre oamenii cei mai importanți ai țării. Și totuși, încă nu este suficient, iar mirajul Europei ne îmbată cu iluzia că „peste granițe „este mult mai bine. Anual suntem intoxicați (și ne și autointoxicăm aproape masochist) cu perspectiva unor țări civilizate, altfel decât la noi, a unor state de drept mai drepte ca al nostru. Să fie într-adevăr așa? Chiar suntem noi statul în care s-a inventat și în care se termină corupția?

Prezenta lucrare reprezintă o privire de ansamblu asupra infracțiunilor de corupție, un studiu de drept comparativ, incluzând atât elemente de istoric al corupției, de criminologie a corupției cât și de studiu al infracțiunilor principale de corupție la nivel european din perspectiva dreptului penal.

Astfel, lucrarea își propune să răspundă întrebărilor: unde și când s-a născut corupția, care sunt elementele psihologice care stau la baza acestor infracțiuni, care este politica anticorupție la nivel european și care sunt principalele structuri de luptă anticorupție, cum sunt prevăzute și pedepsite principalele infracțiuni de corupție în România și în alte state membre UE, precum și care sunt particularitățile luptei anticorupție din aceste state.

Totodată, după analizarea extinsă a infracțiunilor de corupție, lucrarea își propune să formuleze sugestii *de lege ferenda* care să poată îmbunătăți strategia națională anticorupție, „împrumutând „principalele particularități ale legislației statelor analizare.

Deși primordial o analiză de drept penal special, lucrarea se va axa inclusiv pe componenta criminologică a acestor infracțiuni, elementul de prevenire fiind cel puțin la fel de important ca cel de combatere. Este suficientă mărirea limitelor de pedeapsă pentru infracțiunile de corupție ca să se reducă din frecvența lor? Iată doar una din numeroasele întrebări la care va răspunde prezentul studiu.

Nu în ultimul rând, față de statistica făcută de Transparency Internațional în care România ocupă un loc de frunte între statele corupte, analiza se va concentra și pe identificarea instituțiilor naționale care pot contribui la descoperirea fenomenului de corupție,

cu accente pe statele în care astfel de politici nu au fost implementate și ele apar ca fiind țări cu un nivel redus al corupției.

Motto-ul lucrării, un citat din Apuleius (din secolul 2 e.n.), reflectă atât vechimea ancestrală a corupției cât și capacitatea acesteia de a se infiltra oriunde, la toate nivelele societății, fiind practic omniprezentă. Metafora porților de diamant trimite spre divinitate, perspectiva omului acelor vremuri fiindcă însăși divinitatea cedează în fața argumentului suprem al banului.

Acceptând, așadar, drept premisă omniprezența corupției, începem prezentul studiu cu dezideratul identificării celor mai bune mijloace de stăvilire a acesteia la un nivel redus, care să nu afecteze grav bunul mers al societății.

## **Capitolul I.** **ASPECTE GENERALE PRIVIND CORUPȚIA**

### **Secțiunea I. Istoric**

Corupția ca și fenomen social nu este nici pe departe o manifestare nouă, ea existând sub toate formele de guvernământ, indiferent că ne raportăm la societăți aflate în dezvoltare economică sau expansiune teritorială (a se vedea marile imperii) sau la societăți sărace, precum cele comuniste, în care corupția și trocul erau mai mult văzute ca metode de supraviețuire decât de înavățire.

Așadar, corupția a existat încă din cele mai vechi timpuri, găsindu-se referințe legate de ea în izvoare ale multor popoare. Spre exemplu, o adevărată analiză este făcută într-un text indian vechi de cca. 2400 de ani, denumit Arthashastra, în care unul dintre sfătuitoarii împăratului Chandragupta Maurya vorbește despre inevitabilitatea corupției și despre necesitatea diminuării ei.

În Antichitate a fost menționată și analizată de filosofii vremii, Platon, Aristotel și Cicero. Abordarea acelor timpuri era una pur filosofică și se încerca identificarea unei modalități de guvernare ideală, în care corupția să nu se poată infiltra. Astfel, un stat ideal trebuia condus de lideri morali, care să se concentreze exclusiv pe interesul public, chiar în detrimentul celui personal. *Per a contrario*, orice state conduse de lideri care își urmăresc interesele proprii sunt state corupte.

Dar chiar și filosofii antici erau conștienți de utopia perspectivei lor. Astfel, s-a ajuns la unica variantă de formă de guvernământ care să elimine pe cât de mult corupția și care să poată exista și în lipsa unor calități morale absolute ale liderilor săi: statul de drept.

Aristotel scria în cartea a 3-a a lucrării filozofice, "Politica", despre faptul că legea ar trebui să guverneze în stat. Supremația legii în viziunea lui Aristotel provenea de fapt de la abordarea sa asupra politicii, respectiv, asupra omului privit ca *zoon politikon*. Astfel,

dacă binele suprem se află mai presus de bunurile particulare, individul ar trebui să reușească să se mulțumească cu atingerea unui nivel de fericire posibil și să nu se aventureze în căutarea unui absolut iluzoriu. În acest cadru, legea ar putea fi privită ca un mijloc de a înfrâna pasiunile umane. Extrapolând ideea, dacă oamenii cei mai virtuoși cad pradă deseori pasiunilor, într-o societate bazată pe lege – aceasta fiind un instrument obiectiv, ermetic, lipsit de pasiune – ea își *justifică per se* funcția supremă în organizarea activității din „cetate”<sup>2</sup>.

Totuși, perspectiva anticilor despre corupție era mai puțin legală și mai mult filosofică, vizând decăderea spiritului uman și a minții cetățeanului ca urmare a primirii/dării de mită și nu urmările acesteia sub aspect penal. Termenul folosit de greci pentru această degradare umană prin mită era *diaptheiren*.

Nici Imperiul Roman nu stătea mai prejos la capitolul corupție, existând încă de pe vremea sa noțiunea de „mită electorală”, *ambitus*. Izvoarele rețin că Iulius Cezar a câștigat în fața lui Pontifex Maximus prin mită, în timp ce Cato a cumpărat alegerile pentru ginerele său Bibulus. În secolul 2 e.n. consulul Mărcuș Cornelius Fronto îi scrie o scrisoare colegului și prietenului său, judecătorul Claudius Severus, scrisoare care explică bine cum funcționau lucrurile în Roma. În această scrisoare Fronto îl roagă practic pe judecător să intervină în favoarea unui client al său, amintind despre cât de „plăcută și profitabilă „este prietenia lor.”<sup>3</sup>

Sub aspectul incriminării corupției, în Grecia Antică corupția era considerată infracțiune și pedepsită sever în situația în care ea conducea la o încălcare gravă a interesului public. Demostene reține o definiție a infracțiunii, și anume „cel care acceptă o mită de la altul sau oferă o mită altuia, sau corupe pe altcineva prin promisiuni, în detrimentul interesului general sau personal al altui cetățean, prin

---

<sup>2</sup> Jurisprudența Curții Supreme în materia condamnării demnitarilor și impactul acesteia în domeniul organizării constituționale a statului român, Maria-Georgiana Teodorescu, 2014.

<sup>3</sup> A se vedea Yves Jeanclos, *Droit Penal Europeen – Dimension historique*, ed. Economica, p.268.

orice mijloace sau modalități, va fi dezonorat împreună cu copiii săi, își va pierde drepturile electorale și toate proprietățile îi vor fi confiscate”<sup>4</sup>.

Potrivit lui Cicero oficialii publici erau obligați să păstreze interesul public în minte atât de clar încât să ignore propriul lor interes și să acționeze în consecință, reținându-se că „folosirea statului pentru profit personal nu e doar imoral ci infam și reprezintă infracțiune”<sup>5</sup>.

Și în Grecia Antică exista noțiunea de „mită electorală”, *dora*. Poporul atenian accepta această practică uzuală atâta timp cât nu afecta interesele publice ale lor, prin urmare mituitorii nu erau trași la răspundere doar pentru oferirea mitei, fiind nevoie și de existența unui prejudiciu public. La fel, se făcea și distincția între funcționari publici și simpli cetățeni, fiind mai grav ca un funcționar public să ia mită decât un simplu cetățean<sup>6</sup>.

Cauzele corupției erau multe. În Grecia, spre exemplu, nici politicienii nici magistrații nu erau plătiți. Prin urmare, tentația de a lua mită era foarte mare, proporțională cu cheltuielile acestor categorii de persoane. În Roma, ca în toate imperiile expansive, corupția era cauzată de dezvoltarea prea rapidă a economiei și de întinderea granițelor imperiului ceea ce îl făcea imposibil de controlat la perfecție în teritoriu. Aici, guvernatorii romani care erau trimiși să conducă erau mici împărați care nu de puține ori aveau propriile seturi de reguli și norme de guvernare, corupția fiind din ce în ce mai frecventă. Totodată, întărirea puterii gărzii pretoriene a condus la coruperea acesteia, nu de puține ori garda fiind cea care decidea ce împărat trebuie să plece și ce împărat trebuie să vină. Iar aceste modificări se făceau, evident, după plată unei mite consistente.

---

<sup>4</sup> Conceptions of Political Corruption in Ancient Athens and Rome, Lisa Hill, University of Adelaide.

<sup>5</sup> Cicero, *De Officiis*, I, xxv, pag. 85.

<sup>6</sup> Mai multe informații în izvoarele vremii despre conflictul dintre Demostene și Aischene care se acuză reciproc că ar fi luat mită, Demostene de la Perși iar Aischene de la Philip al Macedoniei. În schimbul de acuzații se prezintă perspectiva asupra mitei și a calității publice a celor care o iau.

În China, în secolul al 3-lea, în timpul dinastiei Qin s-a incriminat corupția în codul penal pedepsindu-se foarte sever. Mai târziu, în secolul al 11-lea, Wang An Shih, un reformator local, a evidențiat faptul că în ciuda legilor și instituțiilor bune corupția poate apărea dacă funcționarii și liderii nu sunt bine aleși.

În Rusia, pe vremea țarilor, se practica mituirea funcționarilor inclusiv până la nivelul demnitarilor. Un al imperiu puternic afectat de corupție a fost cel Otoman, obișnuit încă de la începuturile sale cu plata unui „peșin „pentru non-agresiune. Una dintre practicile cele mai des întâlnite ale otomanilor cotropitori era aceea de a cere dări pentru a nu cuceri un teritoriu sau pentru a nu omorî populația locală. Aceste plăți în bani sau natură (copii, femei, grâne, etc.) nu reprezintă altceva decât o altă față a corupției. Fără a mai vorbi despre „cumpărarea domniilor de la Poartă”, lucru des întâlnit în provinciile și țările apropiate Imperiului Otoman în care sultanul se implica direct în alegerea unui domnitor, de cele mai multe ori acesta venind să își cumpere domnia cu bani.<sup>7</sup>

În Franța lui Napoleon, un alt stat măcinat de corupție (în care oferirea de daruri funcționarilor ținea de curtoazie și nu reprezenta infrațiune), prin introducerea Codului penal francez din 1810, s-au introdus sancțiuni grave pentru infrațiunile de corupție, atât pentru îndeplinirea unor acte de serviciu de funcționarii publici cât și pentru efectuarea de acte contrare.

În vechiul drept penal român corupția apare ca fiind incriminată parțial de abia în timpul domniilor fanariote. Importantă în incriminarea corupției a fost Pravilniceasca Condică apărută în timpul domnitorului Al. I. Cuza (1780) care interzice luarea de mită de către judecători.

Mai târziu, în Conдика Criminalicească și procedura ei a domnitorului Ioan Sandu Sturză (1826), delictul de corupție este incriminat și se referă la fapta funcționarilor care pentru daruri sau alte avantaje materiale facilitează evadarea condamnaților aflați sub supravegherea lor. Pedepsa era cu închisoarea și cu obligarea la

---

<sup>7</sup> A se vedea Yves Jeanclous, Droit Penal Europeen – Dimension historique, ed. Economica, p.160