

Ministerul Public
Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție
Direcția Națională Anticorupție

P R O I E C T

**privind exercitarea atribuțiilor specifice funcției de
procuror șef al Direcției Naționale Anticorupție**

Dumitrescu Constantin Claudiu
- procuror -

- octombrie 2012 –

CUPRINS

Preambul

CAP. I

Considerații generale cu privire la management și managementul unităților de parchet

- 1. Concept de management*
- 2. Particularitățile managementului judiciar al parchetelor*

CAP. II

Managementul judiciar din perspectiva exercitării funcției de procuror șef al Direcției Naționale Anticorupție

- 1. Funcțiile managementului*
- 2. Rolul managerului în actul de justiție*
- 3. Profilul procurorului șef al DNA*

CAP. III

Prezentare sintetică a Direcției Naționale Anticorupție

- 1. Cadrul legal*
- 2. Organizare și funcționare*
- 3. Competențe*
- 4. Schema de personal*
- 5. Conducerea direcției*
- 6. Resursele financiare*
- 7. Analiza activității de urmarire penală*
- 8. Analiza activității judiciare*
- 9. Evaluarea obiectivă a activității direcției(puncte slabe, puncte tari, riscuri)*
- 10. Disfuncționalități identificate în activitatea direcției și eventuale soluții pentru remedierea acestora*

CAP. IV

Obiective propuse pentru eficientizarea activității DNA prin prisma funcției de procuror șef direcție

- 1. Viziune*
- 2. Misiune*
- 3. Termene*
- 4. Obiective*

CAP. V

Mecanismul de cooperare și verificare (MCV).

CAP. VI

Strategia națională anticorupție 2012-2015

CAP.VII

Parchetul European – o nouă provocare în materie de politică penală la nivelul Uniunii Europene

BIBLIOGRAFIE

Preambul

Unul din principiile fundamentale ale statului de drept este acela conform căruia o justiție independentă, imparțială, calificată și eficientă interpretează și aplică în mod unitar legea. În aceeași ordine de idei, Comisia Europeană a subliniat importanța excepțională a creării unui sistem judiciar independent alături de respectul față de drepturile și libertățile fundamentale ale omului, astfel cum sunt garantate de Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor și Libertăților Fundamentale.

Astfel, independența magistraților reprezintă un instrument de bază, solicitat de un sistem de justiție democratic, care presupune, în primul rând inexistența oricărei interferențe efective cu puterea executivă sau cu anumite grupuri de presiune economică și socială. Fiecărui magistrat îi revine un rol important în prezervarea independenței justiției atât prin pregătire profesională și prin corectitudine, cât și prin conduita pe care o adoptă în societate raportată la normele Codului deontologic.

Prezentul proiect managerial își propune îmbunătățirea performanțelor Direcției Naționale Anticorupție, menținerea și întărirea independenței instituționale pentru combaterea fenomenului de corupție la nivel înalt și a fraudelor majore, cu respectarea standardelor de calitate și a principiilor care guvernează procesul penal. O altă prioritate o reprezintă îndeplinirea condiționalităților din MCV și, în final, eliminarea acestui mecanism.

Este evident faptul că pentru a crea un sistem judiciar independent este necesară o utilizare eficientă a resurselor financiare, precum și existența unui personal suficient și bine pregătit, acesta din urmă fiind apanajul conducerii.

În anii anteriori, actul de management se realiza de conducerea parchetelor în mod empiric, bazându-se pe experiența, flerul și abilitățile celor numiți în aceste funcții și în unele cazuri s-a dovedit a fi eficient. La momentul actual, Ministerul Public se găsește poziționat într-o importantă zonă a procesului de reformă în justiție care trebuie să răspundă dezideratelor unui act de justiție calitativ, să asigure, concomitent, atât o represiune corespunzătoare fenomenului infracțional, cât și un nivel de înaltă respectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Conducerea actului de justiție, pe baze științifice, se exprimă prin eficiență, ca rezultat al armonizării teoriei în domeniu și a practicii manageriale. Particularitățile

managementului judiciar sunt date de scopul urmarit, importanta și mediul în care se realizează, în concret, activitatea parchetului.

Decizia managerială se circumscrie unor scopuri bine determinate, care sunt urmărite prin identificarea unor obiective realiste și fezabile, parchetul fiind un organism complex în care se combină, după reguli specifice, resursele umane cu cele materiale și activitatea întregului colectiv.

Conducerea unui parchet necesită un sistem de principii, unele generale, altele specifice acestui domeniu de activitate, în contextul unor cerințe și împrejurări în care aptitudinile și capacitatea conducătorului trebuie să asigure funcționalitatea normală și realizarea indicatorilor de performanță.

Managementul judiciar implică utilizarea unor principii comune conducerii și organizării și anume previziunea, coordonarea și controlul. Rolul managerului este acela de a căuta strategii adecvate, de a identifica, propune și adopta soluții, evoluția procesului de conducere fiind determinată de abilitatea și puterea de conducere, coordonare și conlucrare cu personalul din subordine.

CAPITOLUL I

Considerații generale cu privire la management și la managementul unităților de parchet

1. Conceptul de management

Literatura de specialitate¹ consacră ideea că procesul de management se concretizează într-o paletă largă de decizii și acțiuni pentru determinarea obiectivelor, resurselor și mijloacelor necesare realizării lor. Rezultă astfel că esența managementului o reprezintă cinci funcții ale sale: previziune, organizare, coordonare, antrenare și control-reglare.

Ca funcție profesională, managementul înseamnă a conduce într-un context dat, un grup de persoane care au de atins un obiectiv comun, în conformitate cu finalitățile organizației din care fac parte.

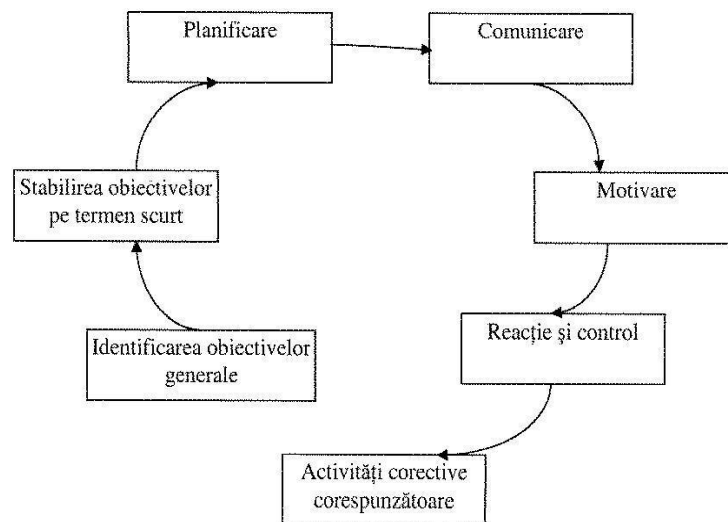
Un management eficient nu trebuie, însă, să se confunde cu ideea de a avea persoane în subordine, el fiind, în același timp, știința și arta de a coordona resursele umane, informaționale și materiale în vederea atingerii obiectivelor.

Managerul, în acțiunea sa, trebuie să țină cont de faptul că lucrează cu oameni, iar relațiile de conducere sunt influențate de raporturile specifice interumane, de starea psihosocială a personalului, de calitatea și structura elementului uman, dar și de personalitatea managerului.

În același timp, managerul trebuie să aibă permanent în vedere că funcțiile unui stil de conducere modern nu trebuie privite ca niște segmente separate, între ele există o intercondiționare, o reciprocitate, acestea se suplinesc și se completează continuu, modificarea lor fiind determinată uneori de o serie de factori interni și externi, mai mult sau mai puțin previzibili.

Intercondiționarea are rolul de a pune în valoare toate valențele procesului de management, aspect ce conduce la o perspectivă de ansamblu și nu secvențială a procesului de conducere; pot fi astfel, identificate elementele esențiale ce formează o așa -zisă „buclă a managementului” .

¹ Burduș Căprărescu - Fundamentele managementului organizației - Ed.Economică, pag.18



2. Particularitățile managementului judiciar al parchetelor

În plan economic, obiectivele managementului unei firme vizează maximizarea profitului prin folosirea optimă a resurselor materiale și umane. Pentru realizarea acestui scop un manager are la îndemână o serie de pârghii specifice: recrutarea și angajarea personalului, dimensionarea acestuia, adaptarea volumului producției în funcție de context, reinvestirea profitului obținut, etc.

Sistemul Ministerului Public are un statut special, iar actul managerial se înfăptuiește adaptând metodele generale cunoscute la următoarele particularități:

- Ministerul Public este parte a autorității judecătorești și în activitatea judiciară reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor;
- Ministerul Public exercită atribuțiile expres enumerate în legea privind organizarea judiciară;
- Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiilor legalității, imparțialității și controlului ierarhic;
- Controlul ierarhic presupune o subordonare a procurorilor în cadrul structurii piramidale a parchetelor și se înfăptuiește prin instituții reglementate de lege: art.220 Cod procedură penală, art.275-278 Cod procedură penală, art.64 din Legea nr.304/2004, concretizându-se în emiterea de acte de dispoziție cu natură jurisdicțională, potrivit procedurii judiciare;
- Controlul ierarhic nu exclude independența procurorului ce poate fi manifestată „în condițiile legii”;

- În exercitarea activității manageriale, procurorul cu funcție de conducere trebuie să respecte principiile mai sus menționate. Distingem, însă, între principii jurisdicționale în zona operațională și principii administrative în zona executivă și a relațiilor de muncă;
- Strategia Ministerului Public este fixată la nivelul managementului superior, ceea ce înseamnă că managerii de nivel mediu elaborează strategii de realizare a acesteia potrivit propriei competențe;
- Ca regulă, angajarea resurselor umane se realizează prin proceduri specifice în mod centralizat, resursele economico-financiare sunt cele alocate de la buget prin intermediul ordonatorului principal de credite;
- Activitatea parchetului poate fi influențată de factori externi, ce nu sunt totdeauna previzibili (de exemplu, evoluția fenomenului infracțional);
- Ca elemente particulare la unitățile de parchet regăsim o echipă de conducere (formată din conducător și adjuncții lui) și după caz, ceilalți procurori cu funcții de conducere, la care se adaugă în calitate de centru de decizie, colegiul de conducere și adunarea generală a procurorilor;
- Specific organizării piramidale mai jos regăsim manageri de nivel inferior, iar această organizare ce funcționează pe principiile amintite, dă naștere atât unor relații de autoritate cât și unor relații de colaborare;
- Evaluarea performanțelor nu se exprimă în termeni economici ci se realizează pe baza unor indicatori specifici;
- În sistemul parchetelor ponderea motivării prin recompense extrinseci (salariale) este mai redusă, accentul căzând pe recompensele intrinseci (diplome de merit);

Prin urmare, elaborarea unui model de management la nivelul unei unități de parchet presupune a se avea în vedere aceste elemente specifice și trebuie să vizeze o împărțire corectă a atribuțiilor, responsabilităților și competențelor după o prealabilă și profundă analiză a situației particularizate. Ea trebuie să țină seama de știința managementului ce oferă principii general valabile care trebuie însă adaptate specificului activității. Astfel și în cazul managementului unităților de parchet întâlnim fazele procesului de management, atributele prevăzute de legi și regulamente pentru fiecare funcție de conducere circumscriindu-se prin natura activității și scopul urmărit uneia dintre cele trei faze clasice:

- în faza **previzională** se stabilesc obiectivele activității parchetului în corelație cu strategia elaborată pentru sistemul judiciar;

- în faza **operativă**, în cadrul funcției de organizare, coordonare și antrenare a personalului se adoptă și se implementează deciziile privind activitatea parchetului și se asigură mobilizarea și manipularea tuturor categoriilor de personal;

- în faza **postoperativă** căreia îi corespunde funcția de control reglare, performanțele parchetului sunt măsurate și comparate cu rezultatele obținute într-o perioadă de referință și se identifică deficiențele și cauzele de producere a acestora.

CAPITOLUL II

Managementul judiciar din perspectiva exercitării funcției de procuror șef al DNA

Procurorul șef al Direcției Naționale Anticorupție este un manager de nivel înalt, fiind asimilat prim-adjunctului procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Acesta își subordonează ,operațional, procurorii direcție, ofițerii de poliție judiciară, specialiștii și managerul economic. Este un manager general, ce conduce o unitate complexă care desfășoară activități operative proprii, conform competenței.

1. Funcțiile managementului

Exercitându-și atribuțiile rezultate din principiile constituționale, din dispozițiile legii și regulamentului, procurorul șef îndeplinește funcțiile managementului: prevedere, organizare, coordonare, antrenare și control-reglare.

Sistematizând, acestea se prezintă astfel:

Funcția de prevedere se regăsește în atribuțiile de a întocmi planurile de activitate semestriale, cu precizarea obiectivelor de realizat, a persoanelor responsabile și a termenelor de realizare, și în elaborarea unor programe facultative impuse de activitatea concretă - care cuprind obiective specifice, și mijloacele necesare pentru realizarea lor.

Funcția de organizare se referă la toate măsurile luate în vederea realizării obiectivelor și a programelor; unele din atribuțiile organizatorice decurg din Regulament și vizează organizarea activității direcției în general sau pe sectoare de activitate, ca unitate operativă, cât și ca unitate coordonatoare; cuprinde repartizarea resurselor umane, stabilirea de atribuții pentru acestea și adoptarea unui mod de lucru.

Funcția de coordonare vizează toate procesele prin care se armonizează deciziile și acțiunile personalului parchetului și al subsistemelor componente, în cadrul obiectivelor stabilite prin prevedere și al sistemului organizatoric creat:

- se realizează prin comunicare, care trebuie să fie permanentă, eficientă și adecvată;

- coordonarea trebuie să urmărească stabilirea unor legături între compartimentele de muncă și între persoane;

- sistemul informațional utilizat trebuie să fie flexibil, actual și selectiv, în funcție de problematică și de cei implicați în procesul de comunicare.

Funcția de antrenare - urmărește determinarea personalului ca să contribuie la realizarea obiectivelor prin luarea în considerare a factorilor motivaționali;

- se realizează într-o măsură mai mică prin stimulente materiale (prime);

- trebuie orientată spre încurajarea și mobilizarea personalului, antrenarea acestuia în procesul decizional;

- este imperios necesară cunoașterea personalității și activității fiecăruia din subordonați, ca și a problemelor acestora.

- evaluarea personalului trebuie să fie una obiectivă pe baza indicatorilor de performanță profesională și să vizeze încurajarea celui evaluat, în vederea obținerii unor rezultate superioare;

- procesul evaluării trebuie să fie complex, diferențiat, gradual.

Funcția de control-reglare se exercită de procurorul șef prin:

- efectuarea sau dispunerea efectuării unor activități de control, pe baza datelor statistice și operative;

- particularizarea controlului în funcție de obiectivele urmărite, de segmentul vizat – acesta poate fi control operativ curent, control tematic și control de fond;

- realizarea unor forme de control de management operativ pentru a se verifica dacă procurorii au realizat toate activitățile necesare și operative pentru atingerea unui obiectiv;

- verificarea legalității și temeiniciei actelor procesuale întocmite de procurorii din subordine – situație în care emite un act de decizie exprimat într-o relație de autoritate funcțională cu regim special.

2. Rolul managerului în actul de justiție

Managerul îndeplinește roluri în:

Domeniul interpersonal

- este reprezentant al direcției, liderul personalului din aceste unități și este agent de legătură - calitate în care realizează contacte cu persoane din interiorul sistemului din care face parte și din afara acestuia.

Domeniul informațional

- este beneficiarul informațiilor de natură operațională judiciară și administrativă și gestionează aceste informații în funcție de necesitate; este conducătorul compartimentului de informare și relații publice și organizează, periodic, conferințe de presă.

Domeniul decizional

- identifică disfuncționalitățile survenite în activitate și ia măsuri operative pentru înlăturarea acestora; caută modalități de eficientizare a activității prin distribuirea optimă a resurselor umane și materiale; efectuează sau dispune efectuarea activităților de control în scop preventiv și corectiv.

Managerul unei instituții, pe lângă cunoașterea și utilizarea regulilor, principiilor și metodelor teoriei conducerii trebuie să aibă aptitudini și talent pentru aplicarea unei astfel de teorii.

Pot fi menționate în acest sens, ca și caracteristici ale muncii managerului, următoarele:

- dubla profesionalizare, atât în activitatea juridică cât și în cea managerială;
- caracterul preponderent creator al activității (60% din situațiile întâlnite în activitate sunt inedite);
- suprasolicitarea, atât în privința conținutului activității dar și în extinderea acesteia în afara programului de lucru.

În teoria managementului științific s-a apreciat că profilul managerului se caracterizează prin:

- a) trăsăturile managerului: inteligență, energie, perspicacitate, capacitatea de a lua hotărâri, spirit de inițiativă, stabilitate emoțională, intuiție, suplețe intelectuală, pasiune pentru muncă, receptivitate față de progresul tehnic și social, toleranță;
- b) calitățile managerului: spirit de disciplină, simțul răspunderii, capacitate intelectuală, eficacitate în organizarea muncii, capacitate de exprimare;
- c) însușirile managerului: imaginație, putere de prevedere, flexibilitate, tact și atitudine amiabilă.

3. Profilul procurorului șef al Direcției Naționale Anticorupție

În calitate de manager, procurorul șef al direcției trebuie să aibă o reputație profesională ireproșabilă, să cunoască, în mod impecabil, legislația și jurisprudența fără de care nu își poate exercita în condiții optime atribuțiile de verificare a legalității soluțiilor adoptate de procurorii din subordine.

Procurorul șef trebuie să dețină calități de manager, să aibă capacitatea de organizare a activității, capacitatea de asumare a răspunderii, de evaluare a necesităților, capacitatea de analiză și sinteză, previziune, strategie și planificare pe termen scurt, mediu și lung, inițiativă și capacitatea de adaptare rapidă.

Procurorul șef trebuie să fie un bun psiholog, să se cunoască pe sine și personalul din subordine, pentru a folosi în mod adecvat și eficient resursele umane de care dispune.

Conducătorul Direcției Naționale Anticorupție trebuie să aibă capacitatea de a comunica atât cu propriul sistem – procurori, ofițeri de poliție, specialiști și celălalt personal din subordine, dar și cu procurorii ierarhic superiori (comunicare internă), cu alte instituții – instanțe, baroul de avocați, asociații profesionale, autorități publice centrale, ministere, instituții europene, justițiabili și alte persoane implicate în actul de justiție, mass-media (comunicare externă), asigurând transparență în actul de conducere.

Procurorul șef trebuie să se bucure de o bună reputație morală, să aibă un comportament demn și integru, realizând astfel premisa de a solicita procurorilor și personalului din subordine respectarea deontologiei și a eticii profesionale.

CAPITOLUL III

Prezentarea sintetică a Direcției Naționale Anticorupție

1. Cadrul legal:

- OUG nr.43/2002 privind înființarea Parchetului Național Anticorupție, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr.304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- Regulamentul de ordine interioară al Direcției Naționale Anticorupție, aprobat prin Ordinul nr.2184/C/2006 al Ministrului Justiției;
- Legea nr.78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție cu modificările și completările ulterioare.

2. Organizare și funcționare

Direcția Națională Anticorupție este organizată ca structură autonomă în cadrul Ministerului Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, având personalitate juridică și buget propriu.

Direcția Națională Anticorupție are sediul în Municipiul București și își exercită atribuțiile și competențele legale pe întreg teritoriul României, prin procurori specializați în combaterea corupției cu o vechime în funcție de minim 6 ani.

Direcția are în componență o structură centrală și o structură teritorială.

a) Structura centrală este alcătuită din trei secții operative și una judiciară, după cum urmează:

- Secția de combatere a corupției, responsabilă pentru efectuarea urmăririi penale în cauze privind infracțiuni de corupție, infracțiuni în legătură directă cu infracțiunile de corupție și infracțiuni contra intereselor financiare ale Uniunii Europene, toate prevăzute în Legea nr.78/2000 cu modificările și completările ulterioare, Codul penal și alte legi speciale;

- Secția de combatere a infracțiunilor conexe infracțiunilor de corupție, competentă să efectueze urmărirea penală în cauze privind infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție și infracțiuni în legătură directă cu infracțiunile de corupție, prevăzute în Legea nr.78/2000 cu modificările și completările ulterioare, Codul penal și alte legi speciale;

- Secția de combatere a infracțiunilor săvârșite de militari în legătură cu infracțiunile de corupție, infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție și infracțiuni în legătură directă cu infracțiunile de corupție, indiferent de gradul militar pe care îl au persoanele cercetate.

- Secția judiciară penală asigură participarea procurorilor la judecarea cauzelor în care instanțele de judecată au fost învestite prin rechizitoriile emise de procurorii Direcției Naționale Anticorupție, având și alte atribuții specifice, astfel cum au fost definite în art.57 din Regulamentul de ordine interioară al DNA.

Fiecare direcție este condusă de un procuror șef, ajutat în activitatea sa de un procuror șef adjunct, atribuțiile fiecăruia fiind precis delimitate în Regulamentul de ordine interioară al DNA.

Pe lângă cele 4 secții principale ale structurii centrale, mai există 5 servicii, 2 compartimente și un departament economico-financiar ce asigură condițiile necesare desfășurării activității direcției (Serviciul de studii, resurse umane și perfecționare profesională, Serviciul informații clasificate și de centralizare a datelor privind corupția, Serviciul de registratură, grefă, arhivă și relații cu publicul, Departamentul economico – financiar și administrativ, Compartimentul de audit public intern, Serviciul tehnic, etc.).

b) Structură teritorială a Direcției Naționale Anticorupție cuprinde 18 servicii teritoriale, corespunzător circumscripțiilor parchetelor de pe lângă curțile de apel, din care 4 au în componență și birouri teritoriale. Acestea sunt conduse de procurori-șef serviciu, respectiv procurori-șef birou care desfășoară, în mod corespunzător, atribuțiile Direcției Naționale Anticorupție, prevăzute la art.3 din OUG nr.43/2002, cu modificările și completările ulterioare.

3. Competențe

Conform art.80 alin.1 din Legea nr.304/2004 privind organizarea judiciară, Direcția Națională Anticorupție este structură specializată în combaterea infracțiunilor de corupție, iar

potrivit legii, își exercită atribuțiile pe întreg teritoriul României și funcționează pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Direcția este independentă în raport cu instanțele judecătorești și cu parchetele de pe lângă acestea, precum și în relațiile cu celelalte autorități publice, exercitându-și atribuțiile numai în temeiul legii și pentru asigurarea respectării acesteia.

Competența sa materială vizează combaterea faptelor de corupție la nivel înalt și mediu prevăzute în Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, dar și alte infracțiuni grave aflate în legătură directă cu acest fenomen infracțional.

Totodată, are competența exclusivă de cercetare a infracțiunilor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene, indiferent de cuantumul prejudiciului.

După calitatea persoanei, direcția vizează corupția la nivel înalt și mediu, fiind abilitată de lege să cerceteze membrii Parlamentului, ai Guvernului, magistrați și alte persoane cu funcții importante sau cu atribuții de decizie, conducere ori control la un nivel superior.

Conform art.13 din OUG nr.43/2002 privind Direcția Națională Anticorupție cu modificările și completările ulterioare, următoarele infracțiuni sunt de competența Direcției Naționale Anticorupție:

a) dacă, indiferent de calitatea persoanelor care le-au comis, au cauzat o pagubă materială mai mare decât echivalentul în lei a 200.000 euro ori o perturbare deosebit de gravă a activității unei autorități publice, instituții publice sau oricărei alte persoane juridice ori dacă valoarea sumei sau a bunului care formează obiectul infracțiunii de corupție este mai mare decât echivalentul în lei a 10.000 de euro;

b) dacă, indiferent de valoarea pagubei materiale ori de gravitatea perturbării aduse unei autorități publice, instituții publice sau oricărei alte persoane juridice ori de valoarea sumei sau a bunului care formează obiectul infracțiunii de corupție, sunt comise de către: deputați; senatori; membri ai Guvernului, secretari de stat ori subsecretari de stat și asimilații acestora; consilieri ai miniștrilor; judecătorii Înaltei Curți de Casație și Justiție și ai Curții Constituționale; ceilalți judecători și procurori; membrii Consiliului Superior al Magistraturii; președintele Consiliului Legislativ și locțiitorul acestuia; Avocatul Poporului și adjuncții săi; consilierii prezidențiali și consilierii de stat din cadrul Administrației Prezidențiale; consilierii de stat ai primului-ministru; membrii și controlorii financiari ai Curții de Conturi și ai camerelor județene de conturi; guvernatorul, prim-viceguvernatorul și viceguvernatorul Băncii Naționale a României; președintele și vicepreședintele Consiliului Concurenței; ofițeri, amirali, generali și mareșali; ofițeri de poliție; președinții și vicepreședinții consiliilor județene; primarul general și viceprimarii municipiului București; primarii și viceprimarii sectoarelor municipiului București; primarii și viceprimarii municipiilor; consilierii județeni; prefectii și subprefecții; conducătorii

autorităților și instituțiilor publice centrale și locale și persoanele cu funcții de control din cadrul acestora, cu excepția conducătorilor autorităților și instituțiilor publice de la nivelul orașelor și comunelor și a persoanelor cu funcții de control din cadrul acestora; avocații; comisarii Gărzii Financiare; personalul vamal; persoanele care dețin funcții de conducere, de la director inclusiv, în cadrul regiilor autonome de interes național, al companiilor și societăților naționale, al băncilor și societăților comerciale la care statul este acționar majoritar, al instituțiilor publice care au atribuții în procesul de privatizare și al unităților centrale financiar-bancare; persoanele prevăzute la art. 8¹ din Legea nr. 78/2000, cu modificările și completările ulterioare; lichidatorii judiciari; executorii Autorității pentru Valorificarea Activelor Statului.

(1¹) Infrațiunile împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene sunt de competența Direcției Naționale Anticorupție

(1²) Direcția Națională Anticorupție este competentă să efectueze urmărirea penală, dacă s-a cauzat o pagubă materială mai mare decât echivalentul în lei a 1.000.000 euro, în cazul infrațiunilor prevăzute la art. 215 alin. (1), (2), (3) și (5), art. 246, 247, 248 și 248¹ din Codul penal, al infrațiunilor prevăzute la art. 175, 177 și 178-181 din Legea nr. 141/1997 privind Codul vamal al României, cu modificările și completările ulterioare, și în Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale.

4. Schema de personal

În cadrul Direcției Naționale Anticorupție, pe lângă procurori își desfășoară activitatea ofițeri și agenți de poliție care alcătuiesc poliția judiciară a direcției precum și specialiști în domeniul economic, financiar, bancar, vamal, informatic și în alte domenii fiind alcătuite echipe multidisciplinare.

Structura pe funcții la nivelul anului 2011

- 145 posturi de procurori, ocupate 126, iar în activitate 125 (83,44 %), din care 42 sunt funcții de conducere;

- 170 posturi de ofițeri și agenți de poliție judiciară, din care ocupate 166 (97,65%);

- 55 posturi specialiști, ocupate 48 (87,27%);

- 99 posturi de personal auxiliar de specialitate din care ocupate 90 (90,91%);

- 44 posturi de personal conex, ocupate 33 (75%);

- 54 de posturi de personal economic și administrativ, din care ocupate 48 (88,89%).

Activitatea de urmărire penală pentru anul 2011 a fost desfășurată, în medie, de 79 procurori (28 la cele 3 secții operative ale structurii centrale și 51 de procurori ce au funcționat la structura teritorială).

Activitatea judiciară a fost realizată de aproximativ 29 de procurori (11 la Secția judiciar penală și 18 la structurile teritoriale).

La sfârșitul anului 2011, la cele 3 secții operative și în cele 15 servicii teritoriale ale direcției, din totalul de 115 posturi de procuror prevăzute în organigramă erau ocupate 101, reprezentând 87,83%, din care 94 de procurori numiți și 6 procurori delegați.

Pe parcursul anului 2011, a existat o fluctuație de personal manifestată prin aceea că, din cele 101 posturi ocupate un număr de 11 procurori și-au încetat ori suspendat temporar activitatea, în timp ce alți 16 procurori au început activitatea în cadrul DNA.

5. Conducerea Direcției Naționale Anticorupție

Direcția Națională Anticorupție este condusă de un procuror șef, asimilat prim adjunctului procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, ajutat de doi adjuncți asimilați adjunctului procurorului general al PICCJ.

În activitatea sa, procurorul șef al DNA este ajutat de 2 consilieri asimilați consilierilor procurorului general al PICCJ. Este ordonator secundar de credite, iar în exercitarea atribuțiilor ce îi revin emite ordine cu caracter intern.

Conform art.8 din Regulamentul de ordine interioară al Direcției Naționale Anticorupție, procurorul șef al direcției are următoarele atribuții:

a) conduce și coordonează întreaga activitate a Direcției Naționale Anticorupție, luând măsuri pentru buna organizare și funcționare a acesteia;

b) urmărește repartizarea cauzelor, în raport de următoarele criterii: specializarea și pregătirea procurorului, volumul de activitate, complexitatea și operativitatea soluționării cauzelor, conflictele de interese sau incompatibilitățile în exercitarea funcției etc.

c) ia măsuri pentru respectarea programului de activitate și folosirea eficientă a timpului afectat acestuia de către întregul personal al Direcției Naționale Anticorupție, pentru îndeplinirea la timp și în condiții de calitate a lucrărilor și pentru stabilirea unor raporturi de serviciu care să asigure realizarea corespunzătoare a atribuțiilor;

d) convoacă și prezidează adunarea generală a procurorilor din cadrul Direcției Naționale Anticorupție;

e) convoacă colegiul de conducere și prezidează ședințele acestuia;

f) înființează și desființează secțiile Direcției Naționale Anticorupție, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii, și dispune cu privire la înființarea și desființarea serviciilor și birourilor teritoriale, a serviciilor, birourilor și a altor compartimente de activitate de la nivel central;

g) numește și revocă procurorii Direcției Naționale Anticorupție, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii;

h) propune Consiliului Superior al Magistraturii numirea sau revocarea procurorilor din funcțiile de conducere ale Direcției Naționale Anticorupție, potrivit legii;

i) recomandă procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție delegarea procurorilor la Direcția Națională Anticorupție;

î) numește și revocă ofițerii și agenții de poliție judiciară ai Direcției Naționale Anticorupție, potrivit legii;

j) exercită atribuțiile prevăzute de lege pentru ministrul administrației și internelor, privind drepturile și răspunderile ce revin ofițerilor și agenților de poliție judiciară din cadrul Direcției Naționale Anticorupție;

k) propune ministrului administrației și internelor acordarea gradelor profesionale pentru ofițerii și agenții de poliție judiciară;

l) numește, cu avizul ministerelor de resort, specialiști cu înaltă calificare în domeniul economic, financiar, bancar, vamal, informatic, precum și în alte domenii;

m) încadrează personalul auxiliar de specialitate și personalul economic și administrativ din cadrul Direcției Naționale Anticorupție;

n) dispune delegarea, promovarea în funcții de conducere, în trepte sau grade profesionale, transferarea, suspendarea, încetarea contractului individual de muncă sau a raportului de serviciu și aplicarea sancțiunilor disciplinare pentru personalul auxiliar de specialitate, economic și administrativ, în condițiile legii;

o) stabilește indemnizațiile de încadrare brute lunare sau salariile de bază brute, precum și alte drepturi pentru personalul Direcției Naționale Anticorupție;

p) acordă salariile de merit și alte sporuri la salariu pentru specialiști, personalul auxiliar de specialitate, economic și administrativ;

q) acordă premii personalului Direcției Naționale Anticorupție, potrivit legii, cu încadrarea în fondurile aprobate anual prin buget cu această destinație;

r) propune ministrului justiției aprobarea statelor de funcții și de personal ale Direcției Naționale Anticorupție;

s) analizează anual volumul de activitate al Direcției Naționale Anticorupție și, dacă se impune, ia măsuri pentru suplimentarea sau reducerea numărului de posturi, cu acordul Consiliului Superior al Magistraturii;

ș) stabilește sediul serviciilor și birourilor teritoriale și circumscripția acestora;

t) prezintă Consiliului Superior al Magistraturii și ministrului justiției raportul anual privind activitatea Direcției Naționale Anticorupție;

t) repartizează procurorii și celelalte categorii de personal din cadrul Direcției Naționale Anticorupție pe secții, servicii, birouri și alte compartimente de activitate, asigurând și verificând modul de respectare a dispozițiilor legale, a ordinelor și a regulamentelor de către întregul personal;

u) stabilește modul de gestionare și de utilizare a depozitului în valoare de 2 milioane lei, prevăzut în bugetul anual al Direcției Naționale Anticorupție, pentru acțiuni privind organizarea și constatarea infracțiunilor flagrante de corupție;

v) dispune cu privire la utilizarea parcului auto din dotarea Direcției Naționale Anticorupție, precum și la consumul de carburanți;

w) sesizează comisia medicală de specialitate în cazul prevăzut la art. 62 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

x) organizează paza sediului Direcției Naționale Anticorupție și a celorlalte bunuri, precum și paza contra incendiilor, în condițiile legii;

y) exercită controlul asupra procurorilor din subordine, direct sau prin procurori anume desemnați;

z) îndeplinește orice alte atribuții prevăzute de lege.

6. Resursele financiare

Bugetul Direcției Naționale Anticorupție, pe surse de finanțare, pentru anul 2011, a fost compus din resursele financiare de la bugetul de stat în sumă de **66.602.000 lei** (comparativ cu **69.155.741 lei** în anul 2010) și din resursele financiare din fonduri externe nerambursabile în sumă de **160.000 lei** (comparativ cu **3.003.000 lei** în anul 2010). **Creditele bugetare deschise pe anul 2011 au fost în sumă de 65.602.000 lei, din care s-au utilizat 64.279.499 lei, rezultând o execuție bugetară de 97,98%.** Execuția bugetului de stat, pe categorii de cheltuieli și componente ale clasificăției bugetare, se prezintă astfel:

| Denumirea indicatorilor | Buget final 2011 | Credite deschise | Credite utilizate (plăți efectuate) | Realizări în procente față de creditele deschise | Buget neutilizat | Realizări în procente față de bugetul anului 2011 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------------------------|--|------------------|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4=3/2 | 5=1-2 | 6=3/1 |
| TOTAL, din care: | 66.602.000 | 65.602.000 | 64.279.499 | 97,98 % | 1.000.000 | 96,51 % |
| CHELTUIELI CURENTE | 66.402.000 | 65.402.000 | 64.083.943 | 97,98 % | 1.000.000 | 96,51 % |
| - Cheltuieli de personal | 58.364.000 | 58.364.000 | 58.281.179 | 99,86 % | 0 | 99,86 % |
| - Bunuri și servicii | 7.818.000 | 6.818.000 | 5.587.912 | 81,96 % | 1.000.000 | 71,48 % |
| - Proiecte cu finanțare fonduri externe nerambursabile postaderare | 220.000 | 220.000 | 214.852 | 97,66 % | 0 | 97,66 % |
| CHELTUIELI DE CAPITAL | 200.000 | 200.000 | 195.556 | 97,78 % | 0 | 97,78 % |

Creditele deschise au fost utilizate pentru plata drepturilor salariale ale personalului instituției, precum și pentru asigurarea bazei materiale necesare desfășurării activității Direcției Naționale Anticorupție, atât la nivel central, cât și la nivelul serviciilor și birourilor teritoriale. Defalcăt, **pe tipul și natura** cheltuielilor efectuate din creditele bugetare alocate, situația resurselor financiare alocate Direcției Naționale Anticorupție este următoarea:

- „**Cheltuieli de personal**” - credite bugetare în valoare de **58.364.000 lei**, din care:

- 43.884.500 lei - cheltuieli salariale în bani (față de 49.803.876 lei în 2010);
- 2.939.500 lei - cheltuieli salariale în natură (față de 2.739.000 lei în 2010);
- 11.540.000 lei - contribuții (față de 9.777.091 lei în 2010).

- „**Bunuri și servicii**” - credite bugetare în valoare totală de **6.818.000 lei**, din care:

- 4.782.000 lei - bunuri și servicii (față de 4.452.371 lei în anul 2010);
- 68.000 lei - reparații curente (față de 30.000 lei în anul 2010);

- 110.000 lei - bunuri de natura obiectelor de inventar (față de 65.000 lei în 2010);
- 295.000 lei - deplasări, detașări, transferări (față de 238.000 lei în 2010);
- 23.000 lei - cărți, publicații și materiale de documentare (față de 25.500 lei în 2010);
- 250.000 lei - consultanță și expertiză (față de 138.000 lei în 2010);
- 10.000 lei - pregătire profesională (față de 16.000 lei în 2010);
- 201.000 lei - cheltuieli judiciare și extrajudiciare (față de 37.000 lei în 2010);
- 1.079.000 lei - alte cheltuieli. (față de 1.085.774 lei în 2010).

7. Analiza activității de urmărire penală

- în anul 2011 numărul cauzelor de soluționat a crescut cu 13,52% față de anul 2010 (6615 față de 5827);

- în 2011 au fost soluționate 3313 dosare față de 2957 în 2010, cu 12,03% mai multe;

- au fost emise 233 de rechizitorii din 2270 cauze soluționate pe fond, reprezentând un procent de **10,26%**. Comparativ, în 2010 au fost soluționate 2014 cauze din care 220 rechizitorii, reprezentând o pondere de 10,93%.

Prin cele 233 de rechizitorii au fost deduse judecății un număr de 2560 infracțiuni, față de 1870 în 2010.

A crescut numărul achitărilor definitive la 37 de inculpați în 2011 comparativ cu 21 în anul 2010. Din cei 37 de inculpați, doi au fost reținuți în timpul urmăririi penale, 2 arestați 17 zile și un inculpat a fost arestat preventiv aproximativ 60 de zile.

Raportat la numărul persoanelor definitiv judecate, achitățile au o pondere de 10,3%, mai exact s-au pronunțat hotărâri definitive față de 359 persoane, iar 37 au fost achitate pe alte temeiuri decât dezincriminarea faptelor și lipsa de pericol social a infracțiunii.

Datele statistice comparative pentru anii 2010-2011 ale activității de urmărire penală sunt cuprinse în *anexa nr.1 a proiectului*.

8. Analiza activității judiciare

Procurorii Direcției Naționale Anticorupție au participat la judecarea a **3086** dosare penale (față de **2.589** în 2010), au declarat **545** apeluri și recursuri în cauze penale (față de **374** în 2010), din care **440** soluționate de instanțele de judecată (față de **314** în 2010) și admise **252** (față de **200** în 2010). Procentul de admisibilitate a fost de **57,3%** (față de **63,7%** în 2010).

Datele statistice comparative pentru anii 2010-2011 ale activității judiciare sunt cuprinse în *anexa nr.2 a proiectului*.

9. Evaluarea obiectivă a activității Direcției Naționale Anticorupție

Din analiza activității Direcției Naționale Anticorupție efectuată pe baza Raportului de bilanț pe anul 2011 am extras punctele forte și cele slabe ce caracterizează în prezent sistemul, fiind posibilă pe această bază stabilirea oportunităților și riscurilor pentru activitatea viitoare.

Acest demers servește pentru identificarea direcțiilor de acțiune în vederea realizării obiectivelor propuse:

Puncte tari

- condiții de lucru corespunzătoare, dotare cu echipamente IT performante, parc auto propriu inclusiv autoturisme de escorta în acțiuni operative;

- propria structură de poliție judiciară;

- propriul corp de specialiști în domeniile financiar, contabilitate, bancar, achiziții, IT, etc care își desfășoară activitatea sub directa îndrumare a procurorilor;

- serviciu tehnic care asigură suport operațional prin activități criminalistice, prin punerea în executare a autorizațiilor de interceptare și înregistrare a convorbirilor, comunicărilor și imaginilor;

- propriul serviciu de cooperare internațională care facilitează asistența judiciară în materie penală și schimbul de informații cu instituții similare din alte țări;

- stabilitatea colectivelor în cea mai mare parte a structurilor interne ale Direcției Naționale Anticorupție;

- experiența unor procurori și procurori șefi în cadrul structurii centrale și teritoriale;

- personal cu experiență în implementarea și derularea proiectelor cu finanțare externă.

Puncte slabe

- număr insuficient de procurori;

- fluctuație de personal;

- încărcătură mare pe procuror, mai ales la structura centrală, cu efecte negative asupra calității, operativității și stocului de cauze nerezolvate;

- creșterea numărului de dosare nesoluționate mai vechi de 6 luni de la data începerii urmăririi penale și de 1 an de la data sesizării;

- existența unor structuri interne nefuncționale din cauza lipsei de procurori specializați (a se vedea Serviciul de combatere a infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene) și numărul mic de rechizitorii privind infracțiunile împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene, doar de 4% din numărul total;

- repartizarea cauzelor fără respectarea criteriilor impuse de regulamentul de ordine interioară privind specializarea și pregătirea procurorului, volum de activitate, complexitate, etc;

- formalism în activitatea de pregătire continuă profesională mai ales în domeniul protecției intereselor financiare ale Comunităților Europene;

- lipsă de comunicare cu OLAF în sfera infraționalității care aduce atingere bugetului general al Uniunii Europene;

- competența materială extrem de extinsă la nivelul Direcției Naționale Anticorupție, modificare adusă prin OUG nr.134/2005 pentru categorii de infracțiuni care nu au legătură cu fenomenul corupției și care ar trebui investigate de alte unități de parchet.

Riscuri

- continua fluctuație a procurorilor;

- campanii de presă agresive la adresa procurorilor pentru producerea unei presiuni psihice asupra acestora;

- existența unui sentiment de insecuritate în ceea ce privește protecția imaginii magistratului;

- creșterea continuă a stocului de dosare aflate în lucru;

- creșterea continuă a numărului de achitări în dosarele de mare corupție;

- renunțarea procurorilor la funcțiile deținute în Direcția Națională Anticorupție și întoarcerea acestora la unitățile de bază.

10. Disfuncționalități (vulnerabilități) identificate în activitatea Direcției Naționale Anticorupție și eventuale soluții pentru înlăturarea acestora

Deși unele disfuncții au fost identificate ca reprezentând puncte slabe ale activității, consider necesar și util analizarea acestora, propunând în același timp, eficientizarea activității.

1. Supraîncărcarea profesională

- nerespectarea cerinței soluționării cu celeritate a cauzelor poate atrage aplicarea unei sancțiuni disciplinare conform art.99 alin.1 lit.h din Legea nr.303/2004. Creșterea numărului de dosare corespunde cu sporirea volumului de activități și în consecință cu prelungirea programului de lucru, cu efect direct în creșterea stresului profesional, în diminuarea eficienței și calității actului de justiție, eventual în alterarea stării de sănătate a procurorului.

Soluții:

- suplimentarea schemei de personal;

- recrutarea de noi procurori și ofițeri de poliție cu experiență în domeniu;

- folosirea eficientă a timpului de lucru prin organizare și planificare;

- degrevarea procurorilor de probleme administrative (raportări, situații, relații cu publicul și antrenarea personalului auxiliar).

2. Creșterea stocului de dosare nesoluționate și implicit menținerea unui număr însemnat de cauze mai vechi reprezintă rezultatul acumulărilor din anii anteriori, aspect care influențează negativ indicatorii de operativitate.

Conform raportului de activitate al Direcției Naționale Anticorupție pe anul 2011, numărul total al cauzelor de soluționat a crescut de la 5827 în anul 2010 la 6615 în anul 2011, fiind soluționate în aceeași ordine cronologică, 2957 și respectiv 3313 cauze, din aproximativ jumătate din stocul existent (*a se vedea anexa I*).

Se constată că durata cercetărilor este scăpată de sub controlul managerial:

Soluții :

- existența unui sistem de control periodic asupra duratei excesive a cercetărilor;
- monitorizarea cauzelor mai vechi de un an de la data sesizării și de 6 luni de la data începerii urmăririi penale, prin instituirea unui program de măsuri pentru soluționarea acestora în funcție de complexitate și vechime;
- realizarea unui program de măsuri și acțiuni tematice de verificare a cauzelor mai vechi;
- identificarea cauzelor ce au determinat tergiversarea soluționării dosarelor;
- înlăturarea cauzelor subiective și responsabilizarea procurorilor cu privire la respectarea celerității și termenului rezonabil fără ca soluțiile să sufere din punct de vedere al calității;
- fiecare procuror împreună cu ofițerii de poliție judiciară să întocmească planul de cercetare (investigație) care să cuprindă obiectivele și obiectul investigației, infracțiunea cercetată, activități ce urmează a fi desfășurate pentru documentarea sesizării, eventual plan de administrare a probelor, un calendar probabil al cercetărilor, etc.

Existența unui astfel de plan permite oricărui manager să facă o evaluare rapidă a stadiului în care a ajuns investigația, dacă au fost sau nu respectate termenele de soluționare și modul de îndeplinire de către procuror/ofițer de poliție a sarcinilor planificate.

Orice dosar penal trebuie soluționat într-un termen rezonabil ca durată în timp, cu precizarea că scurgerea inutilă a timpului poate face dificilă și chiar improbabilă administrarea probațiunii, urmărirea penală putând fi compromisă prin împlinirea termenului de prescripție. Perioadele de inactivitate operațională trebuie identificate, întrucât se pot interpreta ca o absență a interesului autorităților judiciare în a urmări asemenea fapte.

O altă măsură care trebuie luată în calcul vizează schimbarea competențelor Direcției Naționale Anticorupție în sensul eliminării sau modificării art.13 alin.1² din OUG nr.42/2002. Impreună cu membrii colegiului de conducere și pe baza consultării procurorilor DNA trebuie reanalizată competența direcției din punct de vedere legislativ, întrucât o parte din infracțiunile date în competență nu au legătură cu fenomenul corupției, încărcând în mod nejustificat activitatea (înșelăciunea, abuzul în serviciu, contrabanda, șantajul, evaziunea fiscală).

3. Menținerea unui număr destul de mare de achitări care se dorește a fi justificat prin prisma volumului și a complexității cauzelor

Conform rapoartelor de activitate ale Direcției Naționale Anticorupție, ponderea soluțiilor de achitare din total persoane judecate este următoarea:

- 22 de achitări din 165 în 2009;
- 21 de achitări din 195 în 2010;
- 37 de achitări din 360 în 2011;
- 48 de achitări din 615 în primele 9 luni ale anului 2012(*a se vedea anexa 3*).

În procente, rata de achitări este de peste 10%.

Soluții :

- analizarea cauzelor concrete care au generat soluțiilor de achitare cu identificarea deficiențelor din cursul urmăririi penale sau a situațiilor când verificarea legalității și temeiniciei s-a făcut în mod formal;

- evaluarea calității actelor de urmărire penală și concentrarea pe zonele deficitare sub acest aspect;

- verificarea modului în care procurorii șefi secție sau serviciu își exercită atribuțiile reglementate de art.264 alin.3 Cod procedură penală;

- analizarea cauzelor din soluțiile de achitare sau restituire;

- studierea permanentă a practicii instanțelor, identificarea problemelor nerezolvate neunitar și analizarea acestora cu toți procurorii din subordine;

- examinarea atentă a hotărârilor pronunțate de către secția judiciară.

4. Numărul relativ scăzut de rechizitorii în domeniul protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene

Conform raportului de bilanț pe anul 2011, au fost reținute prin cele 45 de rechizitorii întocmite un număr de 97 de infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene, mai exact 4% din numărul total de infracțiuni(*a se vedea anexa 4*).

Niciun rechizitoriu nu vizează persoane cu funcții de conducere din cadrul ministerelor, autorităților de management, organismelor intermediare regionale sau din alte agenții guvernamentale responsabile pentru gestionarea finanțărilor nerambursabile obținute din bugetul general al Comunităților Europene, în contextul în care, la momentul octombrie 2012, România se confruntă cu cea mai mare criză în materie, fiind întrerupte, suspendate sau blocate plățile în cadrul tuturor programelor operaționale.

Motivele invocate de Comisia Europeană țin, în special, de suspiciuni de fraudă privind conivențele dintre funcționari însărcinați cu controlul derulării proiectelor și beneficiarii

implicați în obținerea ilegală de fonduri nerambursabile sau utilizarea acestora în alte scopuri (deturnare de fonduri).

Este criticabil că la nivelul Serviciului de combatere a infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene, structură specializată în astfel de anchete, au fost întocmite în anul 2011 doar 2 rechizitorii, schema de personal fiind aproape goală.

Se observă un dezinteres al conducerii Direcției Naționale Anticorupție față de acest serviciu, procurorilor fiindu-le repartizate dosare cu alte direcții de acțiune decât cele privind fraudă cu fonduri comunitare.

Mai exact, repartizarea acestor dosare s-a făcut în mod dezordonat și fără respectarea criteriilor de competență, către procurori fără specializare și fără pregătire în materia protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene.

Soluții:

- repartizarea justă a dosarelor, conform regulamentului de ordine interioară a Direcției Naționale Anticorupție, ținând cont de specializarea și pregătirea profesională a procurorilor;
- întărirea capacității de efectuare a urmăririi penale în astfel de cauze;
- degrevarea specialiștilor pe fonduri europene de alte activități de control;
- planificarea și conducerea strategică a unor investigații, împreună cu structurile informative competente în domeniu;
- cooperarea cu OLAF în baza unor acorduri de cooperare.

5. Scurgerea de date, informații și documente din dosarele penale aflate în lucru

Apariția în presa națională a unor documente din dosarele penale aflate în lucru la Direcția Națională Anticorupție a devenit o practică nesancționabilă care aduce atingere drepturilor și garanțiilor procesuale ale persoanelor cercetate, respectiv dreptul la un proces echitabil și prezumția de nevinovăție.

Direcția Națională Anticorupție este unitatea de parchet care a furnizat pe căi neoficiale cele mai multe informații despre anchetele în curs, încălcând unul dintre principiile care guvernează urmărirea penală și anume lipsa de publicitate și implicit confidențialitatea activității de urmărire penală.

Extrem de grav este faptul că pe lângă informații din dosare, în presă au apărut pasaje din procesele verbale de redare a convorbirilor telefonice sau a altor tipuri de comunicare dintre persoanele cercetate, urmărindu-se distrugerea reputației acestora mai înainte de a fi deferite justiției.

În nici o țară membră a Uniunii Europene nu este permisă o astfel de practică, iar persoanele responsabile răspund disciplinar sau penal, după caz.

Soluții :

- în baza unui regulament intern, trebuie stabilit un circuit strict al documentelor și al probelor obținute în urma exploatării autorizațiilor de interceptare și înregistrare a convorbirilor și comunicațiilor de orice natură, între Serviciul tehnic al Direcției Naționale Anticorupție și procurorul de caz;

- interzicerea pe durata urmăririi penale a accesului oricărui alt procuror la mijloacele de probă prevăzute în Codul de procedură penală, fără acceptul procurorului însărcinat cu efectuarea anchetei;

- manipularea unor astfel de informații sau documente să fie sancționată de art.99 lit.j din Legea nr.303/2004 care stabilește, fără claritate, aplicarea unei măsuri disciplinare în cazul nerespectării confidențialității lucrărilor care au acest caracter, precum și a altor informații de aceeași natură de care procurorul a luat cunoștință în exercitarea funcției.

O astfel de modalitate de lucru, practică, în special, de procurorii cu funcții de conducere ascunde cultivarea unor relații personale cu presa pentru satisfacerea anumitor interese ce țin de propria imagine. În paralel, se creează o presiune psihică inutilă asupra procurorului de caz.

Dezvoltarea relației cu mass-media se realizează prin:

- crearea unui parteneriat cu jurnaliștii;

- organizarea de întâlniri a purtătorilor de cuvânt cu mass-media pentru îmbunătățirea comunicării;

- respectarea prevederilor Legii nr.544/2001 privind accesul la informațiile de interes public;

- evitarea lipsei de transparență și a deficitului de comunicare pe cât posibil.

CAPITOLUL IV

Obiective propuse pentru eficientizarea activității Direcției Naționale Anticorupție prin prisma funcției de procuror șef

1. Viziunea

Strategia de eficientizare a activității manageriale trebuie să vizeze atât calitatea de unitate operativă, cât și cea de unitate coordonatoare a subdiviziunilor sale structurale.

2. Misiunea

Din perspectiva funcției de procuror șef al DNA , care implică și atributele de manager al instituției, acestea trebuie să se circumscrie procesului clasic al managementului care presupune stabilirea unor obiective și a unor planuri de acțiune în vederea realizării lor.

3. Termene

În funcție de termenele la care se vor realiza obiectivele, apreciem că acestea pot fi grupate pe patru niveluri: permanent, termen scurt (6 luni), termen mediu (6 luni - 1 an), termen lung (1 an - 3 ani).

4. Obiective pentru eficientizarea activității DNA ca unitate operativă

Obiective permanente

a) Implementarea unui stil de management participativ prin:

- acordarea unei atenții deosebite procesului de comunicare, astfel încât procurorii și personalul auxiliar să manifeste încredere în echipa de conducere;
- abordarea problemelor direct, fără reticență, împreună cu ceilalți membri ai echipei de conducere;
- implementarea unui stil de lucru caracterizat prin consultare și a unei atitudini care să aibă ca fundamente buna credință și respectul reciproc;
- fundamentarea deciziilor pe baza consultării directe a tuturor procurorilor și nu doar a colegiilor de conducere, crescând astfel gradul de motivație al personalului și realizându-se implicit antrenarea acestuia în stabilirea și realizarea obiectivelor;
- favorizarea relațiilor inter-umane și stabilirea unor relații bazate pe încredere și respect;
- crearea și menținerea unui climat de muncă deschis, favorabil dezvoltării personalității fiecăruia care să conducă la existența unor relații bune între angajații parchetului și între aceștia și conducere.

b) Eficientizarea activității de urmărire penală prin:

- implicarea efectivă a procurorului șef, a adjuncților acestuia și a procurorilor șefi secție sau servicii în organizarea activității;
- colaborarea eficientă cu organele specializate în culegerea de informații, astfel încât sesizările privind comiterea unor fapte penale să fie consistente și verificate deci susceptibile a fi transformate în probe de către procuror (**potențial de valorificare ridicat**);
- managementul adecvat pentru dosarele complexe (echipe multidisciplinare procuror-polițist, specialist DNA);
- stabilirea unor obiective clare și realiste ce trebuie respectate în activitatea de urmărire penală și a unui mod de lucru comun care să vizeze darea dispozițiilor în scris și fixarea de termene, rezolvarea prioritara a cauzelor vechi, verificarea legalității și temeiniciei soluțiilor dispuse de procurori;

- în ceea ce privește activitatea de delegare a efectuării actelor de urmărire penală, procurorii trebuie să dea îndrumări scrise în cauzele importante și să fixeze termene ferme de soluționare ofițerilor de poliție judiciară pentru evitarea tergiversărilor nejustificate;

c) Soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil, asigurându-se atât respectarea drepturilor justițiabililor cât și termenul rezonabil în accepțiunea C.E.D.O., se poate face prin:

- repartizarea obiectivă, transparentă și echilibrată a dosarelor fiecărui procuror, ținându-se cont și de specializarea acestuia;

- monitorizarea cauzelor în funcție de vechimea lor, în raport de cele două criterii temporale (6 luni și 1 an);

- urmărirea soluționării dosarelor în ordinea vechimii și importanței lor;

- întocmirea unor situații distincte pentru acele cauze care, prin vechime, creează pericolul intervenției prescripției răspunderii penale.

d) Îmbunătățirea calității actului de urmărire penală

- exercitarea de către procurorul șef direcție și de către ceilalți procurori cu funcție de conducere a prerogativelor conferite de lege în privința calității muncii și rezultatelor ei, a modului în care sunt respectate drepturile procesuale ale persoanelor cercetate și ale victimelor;

- aplicarea principiilor specializării procurorilor și continuității în desfășurarea activității;

- studierea practicii la nivelul direcției și a instanțelor din raza de competență, analizarea lor și redactarea unor materiale care să fie prelucrate cu procurorii;

- analiza cauzelor care au genera achitări, restituiri, infirmări, redeschideri și prelucrarea acestora pentru evitarea repetării unor situații similare;

- sistematizarea cauzelor de nelegalitate într-un ghid și constituirea lor în obiective de urmărit de către procurorii cu funcții de conducere cu ocazia controlului exercitat, potrivit art. 264 Cod de procedură penală; beneficiarii ar fi, în special, cei cu mai puțină experiență în conducerea secțiilor sau serviciilor din DNA.

e) Menținerea fermității în realizarea activității de urmărire penală

- investigarea cazurilor de mare corupție și fraudă majoră care afectează bugetul de stat și integritatea bugetului general al Uniunii Europene;

- rol activ în procesul de recuperare a prejudiciilor produse prin infracțiuni.

f) Asigurarea independenței procurorilor

-eliminarea oricăror potențiale surse de ingerință în activitatea procurorilor și suprimarea oricăror forme de presiune.

g) Dialogul permanent cu reprezentanții CE, mediul diplomatic, societatea civilă, pentru transmiterea unui mesaj coerent, astfel încât evoluția interinstituțională să fie corect receptată la nivelul partenerilor externi.

Obiective pe termen scurt

a) Perfecționarea activității de planificare prin elaborarea unor programe de activitate care să cuprindă în principal măsuri manageriale de identificare, monitorizare și combatere promptă a fenomenelor infracționale însemnate, modalitățile concrete de realizare fiind:

- relevarea și analiza principalelor manifestări infracționale;
- elaborarea unor metodologii de lucru în funcție de specificul infracțiunilor pentru fiecare dintre acestea;
- demersuri în vederea încheierii unor parteneriate/ protocoale de colaborare între DNA și principalele instituții naționale și europene cu atribuții în prevenirea și combaterea fenomenelor infracționale ce intra în competența direcției (OLAF, DLAF, ONPCSB, ANI, ANAF, etc).

b) Îmbunătățirea imaginii DNA prin:

- îmbunătățirea și actualizarea site-ului instituției;
- folosirea conferințelor și comunicatelor de presă pentru a mediatiza rezultatele pozitive;
- organizarea de către procurorul șef sau a altor persoane desemnate a unor întâlniri cu toate persoanele cu funcții de conducere și cu purtătorii de cuvânt în vederea bunei cunoașteri și a implementării strategiei de comunicare a Consiliului Superior al Magistraturii și a sistemului judiciar din România;
- organizarea unei rețele de comunicare cu purtătorii de cuvânt din Parchetul Înaltei Curți de Casație și Justiție, CSM și instanțe pentru a îmbunătăți comunicarea interinstituțională înainte de a se proceda la comunicarea externă.

c) Îndeplinirea condiționalităților MCV prin anchetarea și urmărirea cazurilor de corupție la nivel și asigurarea independenței procurorilor.

d) Transparența activității economico-administrative prin:

- urmărirea modului în care sunt gestionate resursele economico-financiare și asigurarea transparenței în distribuirea fondurilor către ordonatorii de credite, prin prezentarea în mod periodic a unei situații economice de către managerul economic în fața colegiului de conducere al direcției.

e) Completarea schemei cu procurori și personal auxiliar și a posturilor de vacante prin:

- demersuri la autoritățile competente în acest sens;
- convingerea procurorilor de a candida la ocuparea funcțiilor de execuție și conducere din DNA;
- organizarea unor examene pentru personalul auxiliar de specialitate;
- organizarea de concursuri pentru recrutarea și selectarea personalului auxiliar și funcționarilor publici unde este cazul .

Obiective pe termen mediu

a) Adoptarea un plan sectorial anticorupție care să respecte în mod obligatoriu standardele minimale cuprinse în Strategia Națională Anticorupție 2012-2015:

- formatul standard pentru planul național de acțiune;
- publicarea pe site-ul DNA a hotărârilor judecătorești definitive, cu respectarea regulilor privind datele personale;
- realizarea unor analize privind evoluția fenomenului de corupție prin utilizarea datelor statistice anuale;
- consolidarea transparenței, a cooperării interinstituționale și internaționale.

b) Implementarea noului Cod penal, a noului Cod de procedură penală, precum și a legilor de executare a pedepselor privative și neprivative de libertate - 01 februarie 2014, în colaborare CSM, INM, și Ministerul Justiției.

Obiective pe termen lung

a) Îmbunătățirea cooperării interinstituționale prin:

- adoptarea unui stil proactiv pentru identificarea principalelor manifestări și tendințe infracționale în relația cu organismele administrative implicate și cu structurile speciale;
- accentuarea colaborării cu conducerile acestor instituții;
- încheierea unor parteneriate care să prevadă obiective concrete, căi de realizare și termene ferme pentru combaterea unor tipuri de infracțiuni precum și pentru furnizarea informațiilor de interes operativ.

b) Perfecționarea activității de formare profesională continuă pentru recunoașterea cu ușurință a faptelor de natură penală date în competență prin:

- identificarea lacunelor teoretice și practice existente în pregătirea profesională a procurorilor cu puțină experiență;
- elaborarea și propunerea unor tematici de natură să acopere aceste lacune;
- aplicarea directă a deciziilor CEDO;
- unificare practicii judiciare;
- documentare privind doctrina și jurisprudența națională și comunitară;
- întocmire note de studiu pentru analizarea diverselor probleme de drept ivite în activitatea procurorului.

CAPITOLUL V.

Mecanismul de cooperare și verificare (MCV)

Prin **Decizia Comisiei Europene nr. 928/13 decembrie 2006** a fost stabilit mecanismul de cooperare și verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției.

Direcția Națională Anticorupție reprezintă un pilon important al luptei României împotriva corupției, fiind implicată în atingerea obiectivelor de referință MCV, așa cum sunt expres enumerate în Decizia menționată. Acesta este motivul pentru care DNA este una dintre instituțiile contribuatoare la elaborarea rapoartelor de progrese înaintate de România către Comisia Europeană, cu ocazia misiunilor de evaluare derulate în vederea evaluării atingerii obiectivelor MCV. De asemenea, procurorul – șef (sau cel adjunct) al DNA este membru al Comisiei MCV - organism interinstituțional aflat în coordonarea ministrului justiției, ce monitorizează la nivel național, modul în care obiectivele de referință MCV sunt aduse la îndeplinire de instituțiile responsabile, conform HG nr. 216/2012 privind accelerarea implementării obiectivelor de referință prevăzute în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare.

Prin ultimul raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, în perioada 2007-2012, se subliniază că “România a înregistrat progrese importante privind urmărirea penală și judecarea cazurilor de corupție la nivel înalt. Direcția Națională Anticorupție (DNA) s-a dovedit a fi un acuzator energic și imparțial în aceste cazuri. (...) În ciuda realizărilor semnificative, autoritatea acestor instituții anticorupție a fost pusă sub semnul întrebării. Temeiul juridic pentru activitatea Direcției Naționale Anticorupție (DNA), a parchetelor și a Agenției Naționale de Integritate (ANI) a fost contestat de mai multe ori din 2007, unele contestații nefiind încă soluționate. Viitoare numiri în posturile de Procuror General, procuror șef al DNA și în alte posturi importante în cadrul parchetelor reprezintă o oportunitate de a demonstra că factorii de decizie politici și din sistemul judiciar sprijină pe deplin instrumentarea strictă și independentă a cazurilor de corupție. Acest lucru impune un proces transparent și obiectiv de numire în funcție, conform cadrului legal existent, prin organizarea unui concurs deschis cu criterii clare, care să vizeze cei mai buni candidați posibili pentru aceste funcții de conducere, în scopul asigurării continuității în funcționarea instituțiilor respective. Soluționarea eficace a mai multor cazuri importante de corupție la nivel înalt, care au ajuns în etapa finală în instanță, va

testa capacitatea sistemului judiciar din România de a-și afirma în continuare independența și de a aplica statul de drept. (...) Performanța Direcției Naționale Anticorupție (DNA) privind anchetarea și urmărirea cazurilor de corupție la nivel înalt poate fi considerată drept unul dintre cele mai semnificative progrese înregistrate de România de la aderare. De la un an la altul, DNA a fost în măsură să furnizeze un număr în creștere constantă de trimiteri în judecată, anchetele fiind efectuate rapid și în mod proactiv. Din 2007, DNA a deschis dosare împotriva unor persoane de la cel mai înalt nivel politic și judiciar, din cadrul tuturor partidelor politice importante. Performanța DNA a rezultat într-o creștere importantă a numărului de hotărâri pronunțate în instanță și de condamnări în cazurile de corupție la nivel înalt, în special începând cu 2010.”

În baza diagnozei de sistem realizate prin Raportul mai sus menționat, Comisia Europeană a formulat o serie de recomandări Statului Membru; DNA îi revin 2 categorii de responsabilități:

- comune cu celelalte structuri din sistemul judiciar:

- în cadrul reformei sistemului judiciar (Recomandarea nr. 2): restructurarea parchetelor, precum și refacerea echilibrului dintre numărul de angajați și volumul de muncă, pe baza, în special, a revizuirii modului de funcționare a sistemului judiciar din România și a proiectului referitor la volumul optim de muncă în instanțe, derulat în prezent cu finanțare de la Banca Mondială;

- în cadrul luptei împotriva corupției (Recomandarea nr. 7): punerea în aplicare a noii strategii naționale anticorupție, stabilirea unui mecanism clar de coordonare și de monitorizare între poliție, parchete și autoritățile de control administrativ, cu responsabilitatea specifică de a asigura o cooperare și o comunicare eficace în domeniul combaterii corupției; îmbunătățirea rezultatelor în ceea ce privește prevenirea și sancționarea corupției, a fraudei și a conflictelor de interese în domeniul achizițiilor publice în toate sectoarele de activitate ale Guvernului;

- specifice DNA: în cadrul luptei împotriva corupției (Recomandarea nr. 7): **asigurarea continuității, și sub noua conducere, a rezultatelor obținute de DNA.**

Obiectivul major pentru perioada imediat următoare este eliminarea MCV și a deficitului de încredere în sistemul judiciar, pe baza unor măsuri ferme de credibilizare a modului în care funcționează justiția.

CAPITOLUL VI.

Strategia națională anticorupție pentru perioada 2012-2015

Strategia națională anticorupție, adoptată prin HG nr. 215/2012 reprezintă un instrument esențial al Statului Membru pentru aducerea la îndeplinire a obiectivelor MCV referitoare la lupta împotriva corupției și este apreciată, ca atare, în Raportul MCV al CE din iulie 2012: „transformarea noii strategii naționale anticorupție într-un instrument care să raționalizeze activitatea de combatere a corupției din cadrul tuturor instituțiilor va fi un test important al punerii în aplicare”.

Trebuie subliniat faptul că Plenul CSM, în data de 22.11.2011 a aprobat **Strategia de întărire a integrității în justiție 2011-2016**, instrument complementar în lupta împotriva corupției alături de Strategia națională anticorupție.

Ambele documente conferă DNA un rol esențial în consolidarea integrității în sectorul public, prin stabilirea unor responsabilități comune cu alte instituții din sistemul judiciar sau prin stabilirea unor obligații specifice de întărire a integrității în cadrul instituției. **DNA face parte din platforma autorităților independente și a instituțiilor anticorupție**, una dintre cele 5 platforme de cooperare instituite prin SNA pentru monitorizarea evoluției implementării acesteia.

Conform obiectivului general din SNA, nr. 4.4 – Aprobarea planurilor sectoriale și dezvoltarea sistemului național de monitorizare a SNA, în termen de 90 zile de la adoptarea SNA, **DNA, ca toate celelalte structuri la sistemului judiciar, trebuie să adopte un plan sectorial anticorupție** care să respecte în mod obligatoriu standardele minimale cuprinse în SNA:

- formatul standard pentru planul național de acțiune;
- abordarea trihotomică: prevenire, educație, combatere;
- inventarul măsurilor preventive ;
- obiectivele specifice și măsurile cuprinse în SNA.

CAPITOLULVII.

Parchetul European – o nouă provocare în materie de politică penală la nivelul Uniunii Europene

Conform art.86 din Tratatul pentru funcționarea Uniunii Europene “pentru combaterea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, Consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu o procedură legislativă specială, poate institui un Parchet

European, pornind de la Eurojust. Consiliul hotărăște în unanimitate, după aprobarea Parlamentului European”.

Parchetul European va avea competența de a cerceta, de a urmări și de a trimite în judecată, după caz în colaborare cu Europol, autorii și coautorii infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, în conformitate cu normele stabilite în regulamentul prevăzut la alineatul 1. Parchetul European va exercita în fața instanțelor competente ale țărilor membre acțiunea publică în legătură cu aceste infracțiuni.

Regulelele vor stabili statutul Parchetului European, condițiile de exercitare a atribuțiilor acestuia, regulamentul de procedură aplicabil, precum și normele care reglementează admisibilitatea probelor și normele aplicabile controlului jurisdicțional al actelor de procedură adoptate în exercitarea atribuțiilor sale.

În domeniul protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene, Comisia Europeană este interesată ca fiecare finanțare din bugetul general să își atingă obiectivul. De asemenea, trebuie să existe încrederea că fondurile sunt protejate împotriva fraudei, infracționalitatea în acest domeniu căpătând din ce în ce mai mult o dimensiune transfrontalieră.

În aceste condiții, Comisia Europeană impune statelor membre creșterea standardelor de protecție a intereselor financiare ale Uniunii Europene, constatând totodată că actualele forme de cooperare judiciară nu sunt suficiente.

Astfel, ideea operaționalizării Parchetului European – instituție prevăzută în Tratatul de Funcționare al Uniunii Europene – a prins contur, discutându-se la acest moment de o abordare adecvată și integrată la nivelul statelor membre, urmând demararea procedurii de consultare publică.

La momentul actual, unica autoritate judiciară care are competență, în faza de urmărire penală să cerceteze infracțiunile împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene prevăzute la art.18¹-18⁵ din Legea nr.78/2000 cu modificările și completările ulterioare este Direcția Națională Anticorupție.

Implicarea Direcției Naționale Anticorupție în realizarea acestui deziderat al Uniunii Europene va fi de maximă importanță în condițiile în care practicienii în acest domeniu procurori, ofițeri de poliție și specialiști funcționează în cadrul direcției.

În mod inevitabil, DNA va fi parte a acestor dezbateri și va fi obligată să găsească împreună cu partenerii externi soluții viabile pentru obținerea unor rezultate concrete în funcționarea viitorului Parchet European.

La acest moment, în baza unui studiu de drept penal comparat întocmit de Universitatea din Luxembourg s-a constatat că legislația penală a statelor membre asigură niveluri de protecție diferite intereselor financiare ale Uniunii Europene, context în care a fost emisă o propunere de

directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene prin intermediul dreptului penal nr 2012/0193.

Astfel, se încearcă definirea în mod unitar a sintagmei „*interese financiare ale Uniunii*”, iar după adoptarea directivei statele membre vor avea obligația de a plasa fenomenul de fraudă în sfera dreptului penal fără a mai exista diferențe majore în ceea ce privește norma de incriminare și sancțiunile aplicabile.

Direcția Națională Anticorupție va avea un aport considerabil la inițierea împreună cu Ministerul Justiției a proceduri de modificare a viitorului Cod penal pentru punerea în acord cu legislația europeană.

BIBLIOGRAFIE

- 1. Constituția României;**
- 2. Burduș E., Căprărescu G. - Fundamentele managementului organizațional - Editura Economică, București, 1999;**
- 3. Mona Maria Pivniceru, Cătălin Luca ș.a. - Elemente de management judiciar, www.inm-lex.ro**
- 4. Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.826 din 13 septembrie 2005, cu modificările și completările ulterioare;**
- 5. Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.827 din 13 septembrie 2005, cu modificările și completările ulterioare;**
- 6. Regulamentul de ordine interioară al al Direcției Naționale Anticorupție, aprobat prin Ordinul nr.2184/C/2006 al Ministrului Justiției;**
- 7. Strategia de comunicare a Consiliului Superior al Magistraturii și a sistemului judiciar din România - aprobată prin hotărârea Consiliul Superior al Magistraturii din data de 13 decembrie 2007 (data publicării : 19 decembrie 2007);**
- 8. Strategia națională anticorupție adoptată prin HG nr. 215/2012;**
- 9. Raportul de bilanț al DNA pe anii 2010-2012.**