



PLAN MANAGERIAL PENTRU EXERCITAREA
ATRIBUȚIILOR SPECIFICE FUNCȚIEI DE
PROCUROR ȘEF AL SECȚIEI DE COMBATERE
A INFRAȚIUNILOR ASIMILATE
INFRAȚIUNILOR DE CORUPȚIE DIN
CADRUL DIRECȚIEI NAȚIONALE
ANTICORUPȚIE

procuror Marius Bogdan Bulancea



CUPRINS

1. PREZENTAREA SECȚIEI DE COMBATERE A INFRAȚIUNILOR ASIMILATE INFRAȚIUNILOR DE CORUPȚIE.....	3
2. ATRIBUȚILE PROCURORULUI ȘEF SECȚIE.....	6
3. VULNERABILITĂȚI ȘI RISCURI.....	8
4. MĂSURI PROPUSE PENTRU A CONTRIBUI LA ÎNDEPLINIREA PRIORITĂȚILOR DIRECȚIEI ȘI PENTRU A LIMITA VULNERABILITĂȚILE.....	10

1. PREZENTAREA SECȚIEI DE COMBATERE A INFRAȚIUNILOR ASIMILATE INFRAȚIUNILOR DE CORUPȚIE

Secția de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție este structura din cadrul Direcției Naționale Anticorupție având ca principală atribuție efectuarea urmăririi penale în cauzele având ca obiect infracțiuni reglementate de secțiunile 3 și 4¹ din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, respectiv infracțiuni care au legătură cu prejudicierea operatorilor economici la care statul este acționar¹, folosirea în mod impropriu a funcției pentru obținerea de foloase², șantajul care implică anumite categorii de persoane³, abuzul în serviciu cu consecința obținerii unui folos⁴ sau infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene⁵.

Totodată, procurorii din cadrul secției pot efectua urmărirea penală pentru oricare dintre infracțiunile care intră în competența Direcției Naționale Anticorupție, având în vedere că nu există o departajare normativă a atribuțiilor celor două secții operative, ci doar prin decizii manageriale ale conducerii direcției, care urmăresc atât specializarea procurorilor cu privire la anumite categorii de infracțiuni, cât și asigurarea unei repartizări echilibrate a volumului de activitate.

Specificul activității implică un volum ridicat de activitate și o complexitate aparte a dosarelor instrumentate, ceea ce se reflectă în activitatea procurorului șef al acestei secții.

Aceste particularități au determinat ca din perspectiva resurselor umane secția să reprezinte cea mai mare structură din cadrul Direcției Naționale Anticorupție. Schema de personal a Secției de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de

¹ Art. 10 și 11 din Legea nr. 78/2000

² Art. 12 și 13 din Legea nr. 78/2000

³ Art. 13¹ din Legea nr. 78/2000

⁴ Art. 13² din Legea nr. 78/2000

⁵ Art. 18¹ - 18⁵ din Legea nr. 78/2000

corupție cuprinde un număr de 30 de procurori (din care 25 de posturi sunt ocupate în prezent), 21 de grefieri și 52 de ofițeri de poliție.

În cadrul secției funcționează trei servicii (Serviciul pentru efectuarea urmăririi penale în cauze privind infracțiuni asimilate sau în legătură directă cu infracțiunile de corupție, Serviciul de combatere a macrocriminalității economico – financiare și Serviciul de combatere a infracțiunilor de corupție împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene) și două birouri, respectiv Biroul de combatere a infracțiunilor comise în legătură cu achizițiile publice și Biroul de combatere a infracțiunilor care aduc prejudicii bugetului public.

Din perspectiva volumului de activitate, conform raportului anual al Direcției Naționale Anticorupție, în cursul anului 2015 procurorii secției au avut de instrumentat 1873 cauze penale (o creștere de 6,97% față de anul 2014). Au fost soluționate 759 de cauze (în creștere cu 8,12% față de anul 2014), dintre care în 246 a fost depășit termenul de 1 an de la data primei sesizări. Au rămas nesoluționate 1114 cauze, în creștere cu 6,20% față de anul 2014.

Operativitatea este influențată de specificul cauzelor instrumentate, având în vedere că dosarele privind fraude în achiziții publice, în derularea procedurilor de retrocedare a imobilelor ori de privatizare implică administrarea unui probatoriu complex, incluzând expertize ori constatări de specialitate sau comisii rogatorii, care influențează durata cercetărilor.

În cursul aceluiași an, prin 64 rechizitorii au fost trimiși în judecată 203 inculpați persoane fizice și 28 de persoane juridice, din care 47 arestați preventiv. Totodată au fost încheiate 13 acorduri de recunoaștere a vinovăției. Comparativ, în anul 2014 au fost trimiși în judecată 152 inculpați persoane fizice și 28 de persoane juridice, din care 16 arestați preventiv.

Prin rechizitoriile și acordurile de recunoaștere a vinovăției s-a reținut săvârșirea a 366 infracțiuni, din care 134 infracțiuni asimilate celor de corupție, 108 infracțiuni de corupție și 124 infracțiuni din Codul penal și legi speciale.

Între inculpații trimiși în judecată și cei cu care s-au încheiat acorduri de recunoaștere a vinovăției în cursul anului 2015 se regăsesc 14 demnitari (miniștri și parlamentari), 1 avocat, 4 magistrați, 3 polițiști și 80 de funcționari publici.

Prejudiciul total reținut prin rechizitorii a fost în sumă de 338.107.164 lei și 3.074.456 euro, iar valoarea măsurilor asigurătorii a fost de 424.536.275 lei.

Ponderea cauzelor infirmate/redeschise este de 1,05% din cele soluționate.

Prin 4 hotărâri definitive s-a dispus achitarea a 4 inculpați, 3 în baza art.16 lit.c) N.C.pr.pen și 1 în baza art. 16 lit.b) din C.pr.pen.

Volumul mediu este de circa 37 cauze penale soluționate/procuror și de circa 60 cauze rămase în lucru/procuror.

De asemenea, în anul 2015 au fost pe rol 1068 lucrări generale și au fost soluționate 203 plângeri contra actelor procurorului și împotriva soluțiilor, din care 9 au fost admise.

2. ATRIBUȚIILE PROCURORULUI ȘEF SECȚIE

Atribuțiile procurorului șef de secție derivă din prevederile Codului de procedură penală, ale Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și ale Regulamentului de Ordine Interioară al Direcției Naționale Anticorupție aprobat prin Ordinul ministrului justiției nr. 1.643/C din 15 mai 2015 și țin atât de efectuarea urmăririi penale, cât și de administrarea resurselor secției într-o modalitate care să corespundă priorităților stabilite de conducerea instituției.

Astfel, cele mai importante atribuții din perspectivă procesual penală sunt cele de verificare a rechizitoriilor conform art. 329 alin. 1 C.pr.pen., soluționare a plângerilor contra actelor procurorului și contra soluțiilor de neurmărire conform art. 339 – 340 C.pr.pen., infirmare a ordonanțelor de clasare nelegale conform art. 335 C.pr.pen. ori a actelor procesuale nelegale conform art. 304 C.pr.pen., avizarea acordurilor de recunoaștere a vinovăției conform art. 478 C.pr.pen., verificarea ordonanțelor prin care se dispune renunțarea la urmărire penală conform art. 318 C.pr.pen. și soluționarea cererilor de abținere și recuzare conform art. 70 C.pr.pen.

Trebuie menționat că în exercitarea acestor atribuții procurorul șef de secție acționează ca procuror ierarhic superior nu doar în raport cu procurorii din cadrul Secției de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție, ci și cu privire la actele de urmărire penală îndeplinite de procurorii șefi ai serviciilor teritoriale din cadrul Direcției Naționale Anticorupție și de procurorii din cadrul Serviciului militar.

Din perspectivă administrativă, cele mai importante atribuții prevăzute de articolul 30 din Regulamentul de ordine interioară sunt cele de conducere și control cu privire la activitatea întregului personal din cadrul secției, repartizarea cauzelor, întocmirea programelor de activitate ale secției și stabilirea obiectivelor anuale ale acesteia, precum și coordonarea activității de pregătire profesională și evaluarea

activității profesionale a ofițerilor de poliție judiciară, a personalului auxiliar de specialitate și a personalului conex.

Modalitatea de îndeplinire a acestor atribuții poate influența în mod esențial rezultatele secției, atât prin garantarea calității actelor de urmărire penală verificate / confirmate de către procurorul șef, cât și prin repartizarea resurselor investigative în funcție de specializarea procurorilor, gradul de încărcare sau numărul de polițiști cu care lucrează sau adoptarea unor metodologii de investigare a infracțiunilor care intră în competența secției.

Astfel, procurorul șef de secție trebuie să cunoască în același timp noțiuni teoretice de drept substanțial și procesual, specificul tacticii de investigare a infracțiunilor asimilate celor de corupție, precum și principiile de bază ale managementului resurselor și de comunicare și să aibă capacitatea de a le integra într-un mod care să corespundă atribuțiilor instituției și priorităților asumate de conducerea acesteia.

În același timp, procurorul șef de secție poate efectua nemijlocit urmărirea penală în anumite cauze, atribuție ce se impune a fi exercitată în paralel cu cele de conducere pentru a diminua gradul de încărcătură pentru procurorii cu funcție de execuție și pentru a asigura soluționarea în termen rezonabil a unor cauze complexe.

3. VULNERABILITĂȚI ȘI RISCURI

Vulnerabilitățile specifice Direcției Naționale Anticorupție afectează și Secția de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție, cele mai importante fiind:

- creșterea constantă a volumului de activitate, cu efect asupra operativității și calității urmăririi penale și cu consecința unei epuizări fizice a personalului. Deși în cursul anului 2012 au fost eliminate din competența Direcției Naționale Anticorupție cauzele de fraudă fiscală și înșelăciune cu prejudiciul mai mare decât echivalentul în lei a un milion de euro, care erau instrumentate de Secția de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție, numărul de dosare de soluționat este de aproape două ori mai mare decât în anul 2012, iar numărul de inculpați trimiși în judecată a crescut de mai mult de trei ori;

- lipsa instrumentelor legale care să permită exercitarea în mod real a principiului oportunității de către procurori, în condițiile creșterii constante a volumului de activitate;

- dificultatea de a identifica și motiva procurori dispuși să activeze în cadrul direcției în condițiile unui nivel ridicat de stres determinat de complexitatea cauzelor și de existența unor presiuni publice repetate la adresa lor, ceea ce a determinat ca la ultimele interviuri organizate să nu se ocupe toate posturile libere;

- insuficiența resurselor necesare pentru realizarea supravegherii tehnice, urmare a deciziei Curții Constituționale a României nr. 51 din 16 februarie 2016, referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.142 alin.(1) din Codul de procedură penală. În condițiile în care nu mai pot fi folosite resurse tehnice și umane care nu au fost înlocuite, abilitatea procurorilor de a investiga anumite categorii de fapte a fost limitată în mod semnificativ;

- dificultatea de a identifica bunuri în vederea confiscării și confiscării extinse în situațiile în care dreptul de proprietate este disimulat sau activele sunt transferate în alte jurisdicții.

Riscurile țin în principal de:

- încercările de influențare a legislației de către persoanele cercetate, cu efecte asupra independenței procurorilor și instrumentelor investigative;

- încercările de intimidare a procurorilor prin presiuni publice concertate și pentru care sunt investite resurse semnificative, inclusiv prin folosirea unor mijloace informative intruzive pentru colectarea datelor ce țin de viața privată a magistraților;

- evoluții ale practicii judiciare sau de contencios constituțional în direcții diferite celor însușite de procurori, în condițiile în care infracțiunile investigate impun folosirea unor instrumente investigative nou adoptate în legislație, iar dosarele instrumentate la nivelul Direcției privesc de multe ori categorii de infracțiuni pentru care nu există jurisprudență semnificativă.

4. MĂSURI PROPUSE PENTRU A CONTRIBUI LA ÎNDEPLINIREA PRIORITĂȚILOR DIRECȚIEI ȘI PENTRU A LIMITA VULNERABILITĂȚILE

O parte dintre prioritățile Direcției Naționale Anticorupție, respectiv cele privind combaterea corupției din achizițiile publice în domeniul medical și cel al infrastructurii rutiere și combaterea fraudelor cu fonduri europene privesc în mod direct activitatea Secției de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție.

Totodată, secția trebuie să contribuie, alături de toate celelalte structuri, la îndeplinirea obiectivelor cu caracter general ale direcției, precum diminuarea stocului de dosare vechi, dialogul permanent cu toate agențiile implicate în combaterea fenomenului infracțional și sporirea eficienței Direcției Naționale Anticorupție în investigații atunci când se confruntă cu forme grave de criminalitate transfrontalieră.

Din această perspectivă, am identificat mai multe măsuri care intră în atribuțiile procurorului șef al Secției de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție și care pot contribui la eficientizarea activității în sensul acestor priorități.

- canalizarea resurselor investigative către tipul de cauze stabilite ca prioritare de conducerea direcției. Modul de repartizare a dosarelor către procurori trebuie să realizeze un echilibru optim între prioritățile instituției și nevoia de soluționare în termen rezonabil a cauzelor. Desemnarea de echipe de investigație care să includă atât procurori cu experiență, cât și unii nou numiți în cadrul direcției, poate conduce la transferul bunelor practici într-o modalitate care să asigure continuitatea memoriei instituționale și să ducă la sustenabilitatea rezultatelor obținute;

- realizarea unei specializări aprofundate a procurorilor – fraudele privind achiziții publice în domeniul sanitar au un specific diferit de cel în domeniul infrastructurii rutiere, iar cunoașterea tipologiilor infracționale contribuie în mod esențial la eficiența investigațiilor. Un procuror care a aprofundat legislația și specificul unui domeniu de activitate și care cunoaște persoanele ce activează în acest domeniu și conexiunile dintre acestea are un avantaj important pentru soluționarea unei cauze similare, iar parcurgerea de către un alt procuror a aceluiași proces de învățare ar reprezenta o utilizare ineficientă a resurselor;
- aprofundarea cooperării cu instituții de control (Direcția Generală Antifraudă Fiscală, Departamentul pentru Luptă Antifraudă, Agenția Națională pentru Achiziții Publice, Inspectoratul de Stat în Construcții), care pot stabili la cererea procurorului împrejurări de fapt relevante în cadrul unei investigații, economisind astfel resursele organelor judiciare. Deși decizia de a solicita un astfel de control aparține procurorului de caz, șeful secției poate avea un rol esențial în stabilirea unui mod de lucru asumat la nivelul întregii structuri;
- instituirea unui sistem de evaluare a calității informărilor / sesizărilor primite de la și a modului în care au fost acestea valorificate, vizând cu prioritate situațiile în care acțiunile organelor de urmărire penală pot preîntâmpina producerea unor prejudicii bugetului de stat;
- extinderea surselor de informații care pot fi accesate în cadrul investigațiilor, prin consultarea bazelor de date la care procurorii au acces în conformitate cu prevederile Codului de procedură penală (ale Agenției Naționale de Administrare Fiscală, ale Ministerului Afacerilor Interne, ale Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară sau ale celorlalte instituții cu care Direcția Națională Anticorupție a încheiat protocoale). Accesul direct la aceste baze de date încă din faza de început a cercetărilor permite stabilirea versiunilor de anchetă viabile cu un efort minim și realizarea unor conexiuni între informații care pot crește rata de succes a investigațiilor;

- intensificarea cooperării cu Oficiul Național pentru Combaterea Spălării Banilor, în conformitate cu prevederile Legii nr. 656/2002 prin solicitarea de informații privind operațiunile cu numerar sau transferurile externe, ori pentru efectuarea de analize în situațiile în care există indicii de spălare a banilor. Aceste informații pot avea un rol esențial în investigarea infracțiunilor de corupție, în condițiile în care tipologiile prevalente presupun reținererea de foloase sub formă de numerar ori folosirea unor conturi bancare în jurisdicții offshore;
- standardizarea practicilor de investigații financiare având ca obiectiv identificarea bunurilor asupra cărora urmează să fie instituite măsuri asigurătorii. Colaborarea cu Compartimentul de investigații financiare din cadrul Direcției Naționale Anticorupție și cu Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate din cadrul Ministerului Justiției, precum și formularea unui număr sporit de comisii rogatorii internaționale sau solicitările de informații de la instituții de tip ARO pot contribui la creșterea gradului de recuperare a prejudiciilor și a numărului cauzelor în care se solicită confiscarea extinsă;
- specializarea unor ofițeri de poliție prin forme de pregătire profesională în domeniul investigațiilor financiare și pentru folosirea instrumentelor software de analiză a informațiilor ce urmează a fi achiziționate de Direcția Națională Anticorupție, în vederea dezvoltării capacităților proprii de analiză a informațiilor, umane și tehnice;
- evaluarea activității desfășurate de ofițerii de poliție și formularea de solicitări de încetare a detașărilor în situațiile în care aceasta nu se ridică la standardele așteptate, pentru a asigura că sunt selectați doar lucrătorii motivați și cu o experiență profesională adaptată specificului activității Direcției Naționale Anticorupție;
- simplificarea circuitului administrativ al documentelor în interiorul secției, astfel încât să fie redus timpul alocat de procurori și grefieri activităților nejudiciare.

Adoptarea acestor măsuri trebuie să fie coroborată cu activitățile de verificare a actelor de urmărire penală în cadrul controlului operativ și a controalelor periodice sau cu ocazia verificării rechizitoriilor și a soluționării plângerilor.

Procurorul șef de secție trebuie să asigure o interpretare unitară a prevederilor legale, mai ales în contextul aplicării unei legislații noi, prin cunoașterea și diseminarea în rândul procurorilor a practicii judiciare recente.

În acest sens, trebuie asigurat dialogul permanent cu reprezentanții Secției judiciare, pentru a monitoriza în timp util evoluția dosarelor în instanță și a identifica situațiile în care se consolidează o jurisprudență ce poate influența dosarele aflate în curs de urmărire penală. Spre exemplu, decizia Curții Constituționale în materia infracțiunii de abuz în serviciu poate afecta un număr semnificativ de cauze, fiind esențial ca procurorii să cunoască modul în care judecătorii interpretează prevederile vizate de instanța de contencios constituțional în cauzele soluționate după adoptarea deciziei.