

**ANTICORUPȚIA**  
**ÎN**  
**MEDIUL DE AFACERI**

*Conflictul (de interese) de natură constituțională*



Dorin Ciuncan

**ANTICORUPȚIA**  
ÎN  
**MEDIUL DE AFACERI**

*Conflictul (de interese) de natură  
constituțională*

**Universul Juridic**  
București  
-2017-

Editat de **Universul Juridic SRL**.

Editura **Universul Juridic** este acreditată CNATDCU (lista A2) și este considerată editură cu prestigiu recunoscut.

Copyright © 2017, **Universul Juridic SRL**.

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin **Universul Juridic SRL**.



Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al **Universul Juridic SRL**.

**! Niciun exemplar din prezentul tiraj nu va fi comercializat fără ștampila și semnătura Editurii sau, după caz, a Autorului/Autorilor, aplicate pe interiorul ultimei coperte.**

### **Respect pentru autorii noștri, respect pentru profesia aleasă!**

Prezenta lucrare, în tot sau în parte, este purtătoare de drepturi de autor, aflate sub protecția Legii nr. 8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe. Întrucât, în contemporaneitate, aceste drepturi sunt ignorate și încălcate într-o măsură alarmantă, în pofida sistemului valorilor și convențiilor sociale nescrise, a devenit necesară apărarea lor prin forța și sub sancțiunea legii.

UNIVERSUL JURIDIC SRL, titular al dreptului de autor asupra prezentei lucrări, precizează pentru cititorii săi:

-  conform art. 140 din Legea nr. 8/1996, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la o lună la un an sau cu amendă reproducerea, fără autorizarea sau consimțământul titularului drepturilor recunoscute de lege, a operelor purtătoare de drepturi de autor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe;
-  conform art. 14 din Legea nr. 8/1996, prin reproducere se înțelege realizarea, integrală sau parțială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloc și sub orice formă, inclusiv realizarea oricărei înregistrări sonore sau audiovizuale a unei opere, precum și stocarea permanentă ori temporară a acesteia cu mijloace electronice.

**Editura își rezervă dreptul de a acționa, prin mijloace legale și prin implicarea autorităților competente, în vederea protejării drepturilor patrimoniale de autor al căror deținător este în baza contractelor de editare.**

#### **Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României CIUNCAN, DORIN**

**Anticorupția în mediul de afaceri : conflictul (de interese) de natură constituțională / Dorin Ciuncan. - București : Universul Juridic, 2017**

Conține bibliografie

ISBN 978-606-39-0134-8

34

**Redactor:** Marian Gomoescu  
**Tehnoredactor:** Marcela Radu  
**Copertă:** Aurelian Leahu



**Redacție:**  
tel.: 0732.320.666  
e-mail: redactie@universuljuridic.ro

**Distribuție:**  
tel.: 021.314.93.15  
fax: 021.314.93.16  
e-mail: distributie@universuljuridic.ro

**editurauniversuljuridic.ro**



**Portal:**  
tel.: 0725.683.560  
e-mail: portal@universuljuridic.ro

**universuljuridic.ro**



**Librăria UJmag:**  
tel.: 0733.673.555; 021.312.22.21  
e-mail: comenzi@ujmag.ro

**ujmag.ro**

## CUPRINS

Abrevieri.....	11
Cuvânt înainte.....	15
<b>INTRODUCERE .....</b>	<b>17</b>
<b>INFRAȚIUNI DE CORUPȚIE ȘI DE SERVICIU COMISE DE ALTE PERSOANE.....</b>	<b>17</b>
<i>Comentarii .....</i>	<i>17</i>
Noțiunea de funcționar.....	21
<i>Comentarii .....</i>	<i>21</i>
<i>Curtea Constituțională .....</i>	<i>21</i>
<i>Comentarii .....</i>	<i>23</i>
<i>Curtea constituțională .....</i>	<i>24</i>
<i>Comentarii .....</i>	<i>25</i>
<i>Jurisprudență .....</i>	<i>30</i>
<i>Comentarii .....</i>	<i>33</i>
<i>Curtea Constituțională .....</i>	<i>34</i>
<i>Jurisprudență .....</i>	<i>38</i>
<i>Comentarii .....</i>	<i>41</i>
Luare de mită. Spălare de bani .....	44
<i>Jurisprudență .....</i>	<i>44</i>
Funcționar cu atribuții de control .....	48
<i>Jurisprudență .....</i>	<i>48</i>
<b>RĂSPUNDEREA PENALĂ PREVĂZUTĂ ÎN CODUL PENAL .....</b>	<b>50</b>
Infrațțiuni de corupție comise de alte persoane .....	50
<i>Comentarii .....</i>	<i>50</i>
<b>CONFISCAREA EXTINSĂ.....</b>	<b>52</b>
Dreptul de proprietate privată. Averea dobândită licită .....	52
<i>Comentarii .....</i>	<i>52</i>
<i>Jurisprudență .....</i>	<i>54</i>
<i>Comentarii .....</i>	<i>57</i>
<i>Jurisprudență .....</i>	<i>57</i>
<i>Curtea Constituțională .....</i>	<i>58</i>
<i>Comentarii .....</i>	<i>60</i>
Trafic de influență .....	62
<i>Comentarii .....</i>	<i>62</i>
<i>Jurisprudență .....</i>	<i>64</i>
Infrațțiuni de corupție comise de alte persoane.....	64
<i>Jurisprudență .....</i>	<i>64</i>
<i>Comentarii .....</i>	<i>67</i>
<i>Jurisprudență .....</i>	<i>72</i>
<b>ABUZUL DE RESURSE PUBLICE.....</b>	<b>80</b>
Corupția politică prin abuzul de resurse publice. Credite și subvenții .....	81
<i>Comentarii .....</i>	<i>81</i>

Schimbul de terenuri. Abuz în serviciu contra intereselor publice.....	84
<i>Comentarii</i> .....	84
Prescripția dreptului la acțiune. Faliment bancar.....	96
<i>Jurisprudență</i> .....	96
<b>INFRAȚIUNI ASIMILATE INFRAȚIUNILOR DE CORUPȚIE ÎN LEGEA</b>	
<b>NR. 78/2000</b> .....	100
<i>Comentarii</i> .....	100
<i>Jurisprudență</i> .....	102
<i>Comentarii</i> .....	102
Răspunderea penală prevăzută în Legea nr. 78 din 8 mai 2000 .....	110
<i>Comentarii</i> .....	110
Valoarea comercială reală .....	113
<i>Comentarii</i> .....	113
Acordarea ilegală de credite .....	117
<i>Comentarii</i> .....	117
Credite și subvenții.....	118
<i>Comentarii</i> .....	118
Sfera noțiunilor de credite și subvenții, în sensul Legii nr. 78/2000 .....	119
<i>Comentarii</i> .....	119
Acordarea ilegală de credite în scopul obținerii de foloase necuvenite.....	127
<i>Comentarii</i> .....	127
<b>ARTICOLUL 11 DIN LEGEA NR. 78/2000</b> .....	130
<i>Comentarii</i> .....	130
<i>Jurisprudență</i> .....	131
<b>ABUZUL DE PIAȚĂ</b> .....	134
Abuzul de piață .....	134
<i>Comentarii</i> .....	134
<i>Jurisprudență</i> .....	137
Compararea incriminărilor din art. 12 al Legii nr. 78/2000 și din art. 279	
raportat la art. 245 din Legea nr. 297/2004 .....	151
<i>Comentarii</i> .....	151
<i>Jurisprudență</i> .....	155
<i>Comentarii</i> .....	159
<i>Jurisprudență</i> .....	161
<b>ABUZUL ÎN SERVICIU. ARTICOLUL 13<sup>2</sup> DIN LEGEA NR. 78/2000</b> .....	172
<i>Jurisprudență</i> .....	172
<i>Comentarii</i> .....	172
Caracter de retribuție .....	178
<i>Comentarii</i> .....	178
Criterii distinctive la unele infracțiuni de serviciu sau în legătură cu serviciul ....	179
<i>Comentarii</i> .....	179
Plângerea prealabilă în cazul abuzului în serviciu.....	181
<i>Comentarii</i> .....	181
<i>Curtea Constituțională</i> .....	184
<i>Comentarii</i> .....	187
Abuz în serviciu. Persoana juridică. Participație.....	188
<i>Comentarii</i> .....	188

<i>Jurisprudență</i> .....	192
<i>Comentarii</i> .....	195
<i>Jurisprudență</i> .....	195
<i>Comentarii</i> .....	197
<i>Jurisprudență</i> .....	197
<i>Comentarii</i> .....	198
<i>Jurisprudență</i> .....	199
<i>Comentarii</i> .....	211
<b>PRIN SINTAGMA „ÎNDEPLINEȘTE ÎN MOD DEFECTUOS” SE ÎNȚELEGE „ÎNDEPLINEȘTE PRIN ÎNCĂLCAREA LEGII”</b> .....	212
<i>Curtea Constituțională</i> .....	212
Un prag valoric al pagubei, o anumită intensitate a vătămării – abuzul în serviciu .....	219
<i>Comentarii</i> .....	219
<i>Curtea Constituțională</i> .....	220
<i>Comentarii</i> .....	221
<i>Jurisprudență</i> .....	226
<i>Curtea Constituțională</i> .....	227
<i>Comentarii</i> .....	228
<i>Jurisprudență</i> .....	230
<i>Comentarii</i> .....	232
<i>Curtea Constituțională</i> .....	232
Abuz în serviciu. Decizia Curții Constituționale nr. 405/2016. Recurs în casație .....	235
<i>Curtea Constituțională</i> .....	235
<i>Jurisprudență</i> .....	235
<i>Comentarii</i> .....	236
<i>Jurisprudență</i> .....	241
<i>Comentarii</i> .....	242
<b>CONFLICT JURIDIC DE NATURĂ CONSTITUȚIONALĂ ÎNTRE PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE ȘI GUVERNUL ROMÂNIEI</b> .....	243
<i>Comentarii</i> .....	243
<i>Curtea Constituțională</i> .....	246
<i>Comentarii</i> .....	250
<i>Jurisprudență</i> .....	250
<b>DISPOZIȚIILE ART. 301 C. PEN.</b> .....	253
<i>Comentarii</i> .....	253
<b>CONFLICT DE INTERESE</b> .....	257
<i>Comentarii</i> .....	257
<i>Jurisprudență</i> .....	257
<i>Comentarii</i> .....	259
<i>Jurisprudență</i> .....	261
<i>Comentarii</i> .....	264
<i>Jurisprudență</i> .....	272
<i>Comentarii</i> .....	289
<i>Jurisprudență</i> .....	289

<i>Comentarii</i> .....	290
<i>Jurisprudență</i> .....	293
Incrimınarea conflictului de interese în mediul privat.....	294
<i>Comentarii</i> .....	294
<i>Curtea Constituțională</i> .....	296
<i>Comentarii</i> .....	299
Conflictul de interese. Contracte.....	300
<i>Jurisprudență</i> .....	300
<i>Comentarii</i> .....	305
Obținerea de fonduri comunitare – înșelăciune sau uz de fals .....	309
<i>Comentarii</i> .....	309
<b>PROTECȚIA INTERESELOR FINANCIARE ALE UNIUNII EUROPENE</b> .....	312
Protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene, combaterea fraudei .....	312
<i>Comentarii</i> .....	312
Prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, achiziții, situații urgente și extraordinare .....	313
<i>Comentarii</i> .....	313
<i>Curtea Constituțională</i> .....	317
<i>Jurisprudență</i> .....	318
<i>Comentarii</i> .....	321
Articolul 18 <sup>1</sup> alin. (1).....	321
<i>Jurisprudență</i> .....	321
Răspunderea managerilor, directorilor sau administratorilor societăților .....	324
<i>Comentarii</i> .....	324
<i>Jurisprudență</i> .....	327
<b>LEGEA NR. 31/1990 PRIVIND SOCIETĂȚILE</b> .....	330
<i>Comentarii</i> .....	330
<i>Jurisprudență</i> .....	336
Folosirea cu rea-credință a bunurilor societății.....	339
<i>Jurisprudență</i> .....	339
Folosirea creditelor în alte scopuri.....	343
<i>Jurisprudență</i> .....	343
Bancruta frauduloasă.....	346
<i>Jurisprudență</i> .....	346
Evaziune fiscală. Spălare de bani.....	352
<i>Comentarii</i> .....	352
<i>Jurisprudență</i> .....	363
Grupul de interes economic.....	367
<i>Comentarii</i> .....	367
<b>RĂSPUNDEREA PENALĂ PREVĂZUTĂ ÎN LEGEA NR. 161/2003</b> .....	370
<i>Comentarii</i> .....	370
Natura juridică a raporturilor dintre administratori și societate .....	373
<i>Comentarii</i> .....	373
Drepturile speciale de reprezentare și de administrare .....	374
<i>Comentarii</i> .....	374
Obligațiile și răspunderile administratorului .....	376
<i>Comentarii</i> .....	376



Măsuri de remediere și sancțiuni prevăzute în legea bancară, Legea nr. 58/1998 și în O.U.G. nr. 99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului .....	378
<i>Comentarii</i> .....	378
<b>CUMPĂRARE DE INFLUENȚĂ</b> .....	381
<i>Comentarii</i> .....	381
<i>Jurisprudență</i> .....	382
<i>Comentarii</i> .....	395
Și încă un trafic de influență .....	410
<i>Comentarii</i> .....	410
Bursa din Sibiu, tranzacții greșite .....	417
<i>Comentarii</i> .....	417
<b>ANEXE</b> .....	428
Anexa I. Convenția civilă privind corupția .....	428
Anexa II. Lege pentru ratificarea Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 .....	431
Anexa III. Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției .....	432
Anexa IV. Convenția penală privind corupția .....	450
Anexa V. Legea nr. 78 din 8 mai 2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție .....	456
Anexa VI. Profesor din comisia Kovesi face praf protestele: Ordonanțele sunt bune, civilii vor să agite masa de IYI ( <i>intellectuals Yet Idiots</i> ) .....	464
<b>BIBLIOGRAFIE</b> .....	467



## ABREVIERI

alin.	alineat
<i>apud</i>	citat după
AMPOSDRU	Autoritatea de Management Program Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane
ANAP	Agenția Națională de Achiziții Publice
ANEVAR	Asociația Națională a Evaluatorilor din România
ANP	Administrația Națională a Penitenciarelor
art.	Articol
ASF	Autoritatea de Supraveghere Financiară
BNR	Banca Națională a României
B. Of.	Buletinul Oficial
BJ	Buletinul jurisprudenței
c.	contra, împotriva
C. Ap.	Curtea de Apel
CAEN	Clasificarea activităților din economia națională
Cas. II	Înalta Curtea de Casație și Justiție, secția a II-a
C. Cass	Curtea de casație franceză
C. civ.	Codul civil
C. com.	Codul comercial
CD	Culegere de decizii ale Tribunalului Suprem
CCR	Curtea Constituțională a României
CEDH	<i>Cour Européenne des Droits de l'Homme, European Court of Human Rights</i>
CEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
<i>cf.</i>	<i>confer</i>
C. fisc.	Codul fiscal
CNVM	Comisia Națională a Valorilor Mobiliare
CJUE	Curtea de Justiție a Uniunii Europene
col.	Colegiu
Convenție	Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale
C. pen.	Cod penal
C. pen. anterior	Codul penal din 1969
C. pr. civ.	Codul de procedură civilă
C. pr. fisc.	Codul de procedură fiscală
C. pr. pen.	Codul de procedură penală
C. pr. pen. anterior	Codul de procedură penală din 1968
CRJ	Centrul de Resurse Juridice
CSA	Comisia de Supraveghere a Asigurărilor
CSJ	Curtea Supremă de Justiție
CSSPP	Comisia de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private

## 12 | Anticorupția în mediul de afaceri

<i>Culegere</i>	<i>Culegere de decizii</i> a curții de apel, tribunalului, respectiv, Curții Supreme de Justiție
dec. (civ./pen.)	decizia (civilă/penală)
dos.	Dosarul
ed.	ediția
Ed.	Editura
FEN	fonduri externe nerambursabile
FSE	Fondul Social European
GRECO	Grupul Statelor împotriva Corupției
H.G.	Hotărârea Guvernului
<i>ibidem</i>	în același loc
ICCJ	Înalta Curte de Casație și Justiție
<i>idem</i>	același, la fel, tot așa
ISPA	<i>Instrument Structural</i> de Pre-Aderare
IVS	Standarde internaționale de evaluare
lit.	litera
JN	Revista „Justiția Nouă”
JOCE	<i>Le Journal Officiel de l'Union Européenne</i>
Jud.	Judecătoria
M. Of.	Monitorul Oficial al României
n.n.	nota noastră
O.G.	Ordonanța de Guvern
O.U.G.	Ordonanța de urgență a Guvernului
op. cit.	opera citată
p.	pagina
PAAP	Programul anual al achizițiilor publice
PFA	persoane fizice autorizate
PHARE	<i>Pologne et Hongrie – Aide á Restructuration Economique</i>
PL-x	proiect de lege
pct.	punctul
pen.	penală
pp.	paginile
rap.	raportat
RDC	Revista de drept comercial
RDP	Revista de drept penal
RRD	Revista română de drept
RA	Regie Autonomă
S. (pen./civ./mil.)	Secția (penală/civilă/militară)
SAPARD	<i>Special Accesion Programme for Agriculture and Rural Development</i>
sent. (pen./civ.)	sentința (penală/civilă)
s.n.	sublinierea noastră
<i>sqq.</i>	și următoarele
SSIF	Societate de servicii de investiții financiare
<i>supra</i>	mai sus
ș.a.	și alții (altele)

t.	tomul
Trib.	Tribunalul
Trib. jud.	Tribunalul județean/județului
Trib. reg.	Tribunalul regional/regiunii
Trib. Suprem	Tribunalul Suprem
UNJR	Uniunea Națională a Judecătorilor din România
V.	A se vedea
vol.	volumul



## CUVÂNT ÎNAINTE

*Plecând de la evidența cadrului juridic, coerent și perfect aplicabil, nu putem să nu remarcăm puținătatea jurisprudenței în raport de realitatea zbaterii vădite a grupurilor de presiune în a-și urmări interesele private – exprimate mai mult politic și, indirect, și de ultimă instanță, economic. lese în relief astfel implicarea mult prea restrânsă a mediului de afaceri în a-și urmări în mod transparent **interesele legale prin mijloace judecătorești**, așteptând, parcă, mișcarea, manifestarea legiuitorului.*

*Corpul legiuitor se înfățișează ca purtător de cuvânt al unor manopere particulare; chiar dacă acestea nu sunt, neapărat, de natură obscură, lipsa de transparență și de dezbateri caracterizează viața publică a cetății ca fiind cel puțin minimală.*

*Concluzia ne conduce la un conglomerat caracterizat prin lipsa de participare vădită a mediului cetățenesc, la o fractură gravă a societății, conturând cel puțin un trist dezinteres național, pe care îl percepem ca fiind periculos pentru a marca locul și rolul nostru la nivel european.*

*În susținerea celor de mai sus am avut în vedere jurisprudența – în special aceea a Curții Constituționale –, actele normative și doctrina de până la 1 noiembrie 2017.*

*Autorul*







## INTRODUCERE

**„Marile companii de stat se pot implica în proiecte uriașe. Însă când companiile private fac același lucru, mai ales dacă intră în competiție cu statul, necazurile se țin lanț.”<sup>1</sup>**



## INFRAȚIUNI DE CORUPȚIE ȘI DE SERVICIU COMISE DE ALTE PERSOANE



### Comentarii

➤ **Corupția constituie o amenințare pentru democrație, pentru supremația dreptului, echității sociale și a justiției, erodând principiile unei administrații eficiente, subminând economia de piață și punând în pericol stabilitatea instituțiilor statale.**

Percepția este aceea că fenomenul corupției în România a ajuns în cea mai gravă formă, cunoscută în literatura de specialitate drept „capturarea, captația statului”.

Este vorba despre instituții care funcționează în favoarea unor grupuri de interese care au legătură cu politicul, afacerile (prin lipsa concurenței) și media.

S-a dus vorba că, referindu-se la corupția și hoția din țara noastră, Iliia Ehrenburg, dar și Vișinski, repetați de comandantul sovietic din Iași, ar fi spus: „Ăștia nu aparțin unei națiuni, ci unei profesii”<sup>2</sup>.

**Grupurile de putere**, clientelele politice sunt produsul acestor ani de tranziție **care controlează oligarhic resursele** și reprezintă tot atâtea **grupuri de presiune**.

În orice regim, chiar și în cel totalitar, grupurile informale sunt organizate pentru a proteja interese și afaceri.

Centrul de Resurse Juridice a lansat la 27 februarie 2013 proiectul „*Etica și conformitatea în mediul de afaceri românesc*”, implementat în colaborare cu Ambasada Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord în România și Camera de Comerț și

<sup>1</sup> D. Agemoglu, J.A. Robinson, *De ce eșuează națiunile. Originile puterii, ale prosperității și ale sărăciei*, Ed. Litera, 2016, p. 438, folosind cuvintele unui economist chinez.

<sup>2</sup> Pomeniți de Milovan Djilas, în *Conversații cu Stalin*, Ed. Corint, 2015, pp. 180-181.

Industria din România. Proiectul are ca obiectiv consolidarea mediului de afaceri din România, prin promovarea conformității și a eticii în afaceri. Scopul său a fost de a informa și de a sensibiliza comunitatea de afaceri cu privire la standardele de etică în afaceri și conformitatea legală.

➤ În 2013, în cadrul proiectului CRJ, a fost realizat un studiu pe teme de etică și conformitate, care a vizat companii private și publice. O mie de companii dintre cele mai mari după numărul de angajați și cifra de afaceri anuală au fost rugați să completeze un sondaj online, dar **numai 22 de companii au răspuns**. Dintre respondenți, 66% erau societăți cu capital străin. Dintre companiile intervievate:

- 68% aveau un cod/ghid intern de etică în afaceri (sau aplicau un cod/ghid intern de etică în afaceri stabilit la nivelul grupului de firme din care face parte), diferit de regulamentul de ordine interioară,

- 38% aveau un departament de etică și conformitate sau există o persoană desemnată să asigure funcția de ofițer de etică și conformitate,

- 77% aveau proceduri prin care să fie prevenită mita,

- 75% aveau proceduri prin care să fie prevenite conflictele de interese,

- în 36% au avut loc în 2012 cel puțin un curs de etică pentru angajați sau manageri,

- 68% aveau mecanisme interne prin care angajații pot sesiza anonim incidentele de natură etică, corupție sau conflicte de interese.

Fiecare dintre elemente a fost considerabil mai frecvent în rândul companiilor cu capital străin, comparativ cu companii cu capital românesc<sup>1</sup>.

Complicitatea dintre unele grupuri politice și de afaceri este cheia succesului economic în societățile în tranziție. Acolo unde **societatea civilă este relativ slabă**, iar **statul, captiv al grupurilor oligarhice, este lipsit de autoritate** – chiar dacă formal controlează resursele –, **politica** nu mai asigură tuturor aceleași mijloace de influență, ci **avantajează grupurile de putere economică**.

În domeniul achizițiilor, o autoritate contractantă este capturată dacă, din totalul contractelor de peste 1 milion euro, proporția atribuită de către aceasta pe an către un singur ofertant depășește 50% în condițiile în care acea autoritate a oferit cel puțin 3 contracte în acel an. În mod evident, aceasta e doar captura pe față. Sub pragul de 1 milion de euro sau într-o formă mai subtilă pot exista multe alte contracte preferențiale<sup>2</sup>.

➤ Iar când statul este capturat, simplele articole din legi nu sunt de ajuns, pentru că pur și simplu statul nu funcționează pentru a le aplica nediscriminatoriu<sup>3</sup>.

Corupția, în sens larg, ca și corupția penală, în special, ține de **abuzul de putere și de incorectitudinea în luarea unei decizii la nivel public**.

În esență, corupția reprezintă utilizarea abuzivă a **puterii publice** în scopul obținerii, pentru sine ori pentru altul, a unui câștig necuvenit implicând:

- abuzul de putere în exercitarea atribuțiilor de serviciu;

- anomia;

- fraudă (înșelăciunea și prejudicierea unei alte persoane sau entități);

- utilizarea fondurilor ilicite în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale;

- favoritismul;

<sup>1</sup> Raport final privind implementarea SNA 2012-2015, <http://www.just.ro/strategii-si-politici/strategii-nationale>.

<sup>2</sup> Raport anual de analiză și prognoză – România 2016, <http://sar.org.ro>, cu Recomandări cu privire la sistemul electronic al achizițiilor publice, pp. 53-55.

<sup>3</sup> C. Ghinea, *Când corupții chiar există*, în „Dilema Veche” din 25 noiembrie 2004. Autorul greșește însă acolo unde vede instituții extraordinare, în loc de instituții speciale, așa cum este Direcția Națională Anticorupție.

- instituirea unui mecanism arbitrar de exercitare a puterii în domeniul privatizării sau al achizițiilor publice;

- conflictul de interese (prin angajarea în tranzacții sau dobândirea unei poziții ori a unui interes comercial care nu este compatibil cu rolul și îndatoririle oficiale).

Corupția și abaterile profesionale din cadrul sistemului judiciar subminează, la rândul lor, independența judiciară și afectează grav încrederea opiniei publice în sistemul judiciar<sup>1</sup>.

Ceea ce percepem noi sunt doar condițiile de manifestare ale fenomenului, și nu cauza însăși.

Dezbaterile despre corupție orientează eforturile către rolul central al statului în sancționarea actelor de corupție. La nivelul particular, corupția generalizată „neutralizează vinovăția individuală”<sup>2</sup>.

Dar puniția, oricât de utilă, este doar o componentă a sistemului antifraudă, întrucât nepedepsirea transformă fapta într-una acceptată – nu legitimă, dar social acceptată (ca preț).

Asprimea sancțiunii nu a dus niciodată la eliminarea sau restrângerea fenomenului infrațional, oricât de vast ar fi aparatul represiv.

În loc să ne îndreptăm spre cauze, disimulăm, mai mult sau mai puțin conștient, prin discurs.

Există pericolul de a ocoli obiectivul real al acțiunii, în combaterea adversarului, în promovarea unor grupuri de interese.

Pentru noi, de esența fenomenului nu este elementul periferic, așa cum îl definim noi, ci starea și nivelul de dezvoltare socială. Eroarea de raționament constă în aceea că o analiză științifică trebuie să plece de la regimul legal al proprietății.

Mai înainte de a privatiza trebuia să restituim în *integrum* proprietatea. Mai întâi trebuia restabilit dreptul de proprietate, nu redistribuit. Capturarea statului apare într-o etapă ulterioară privatizării, viciind sistemul.

O concluzie valoroasă a unei asemenea abordări constă totuși în recunoașterea caracterului ilegal al sistemului corupt. Această deducție este umbrită totuși de justificarea caracterului inexorabil al corupției postcomuniste. Credem că este un fals fatalism, dacă nu se transformă într-un mesaj politic.

Piața însăși ar trebui să rezolve conflictul, chiar dacă sistemul rămâne viciat *ab initio*. În principiu, dreptul de decizie, trecând din mâinile comenzii politice, prin descentralizare, în mâna invizibilă a pieții, ar trebui să fie soluția ideală.

Asistăm însă la o perpetuare a unui mecanism corupător. Un exemplu este, în această etapă ulterioară de evoluție, acordarea la nivel normativ a ajutoarelor, creditelor nerambursabile, a subvențiilor, fără a legifera mai întâi un criteriu obiectiv, universal valabil, în care fiecare agent economic, indiferent de forma capitalului, să aibă o poziție de plecare egală. Astfel, criteriul concurențial al pieții fiind ocolit, ilegitimitatea sistemului juridic poate naște corupția. Acesta este actualul stadiu al evoluției societății românești.

În consecință, fără definirea corupției ca fenomen social, orice demers al procurorului, al justiției în genere, este sortit a fi derizoriu prin limitarea sa la, cel mult, corupția mică și mijlocie.

<sup>1</sup> Document de lucru al Serviciilor Comisiei România: *Raport tehnic care însoțește documentul Raport al Comisiei către Parlamentul european și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare*, <http://eur-lex.europa.eu/legal>. Din perspectivă istorică, observăm că titlul Secțiunii a V-a, „Abuzul de putere”, a Codului penal antebelic a fost înlocuit cu „Abuzul în serviciu”, pentru a se pune de acord titlul Secțiunii cu denumirea infrațiunii.

<sup>2</sup> C. Ghinea, *Eu votez DNA!*, Humanitas, 2012, p. 107.

Fenomenul corupției este **cvasi-instituționalizat**, astfel încât nu se poate combate pur și simplu, oricâte instituții noi s-ar înființa. De aceea, premisa de la care trebuie să se plece constă în obținerea unei stabilități economice, a **consolidării unei economii funcționale de piață**, în democratizarea întregii vieți sociale; mecanismul va funcționa prin **influența asupra mediului** în care se manifestă corupția.

PNA a fost înființat în anul 2002 prin O.U.G. nr. 43 din 4 aprilie 2002 ca fiind un parchet specializat în combaterea corupției, la nivel înalt și mediu, o entitate juridică de sine stătătoare<sup>1</sup>.

Media a remarcat că, astăzi, DNA rămâne, prin toate trăsăturile sale, una dintre cele mai cumplite instituții de forță din România democratică. Instituțiile sunt indispensabile în orice democrație pentru apărarea statului, dar fenomenul **amestecului brutal de forță** în viața noastră social-politică a devenit realitate în ultimii 12 ani, de o rară gravitate, prin folosirea unor **mijloace nedemne obscure** pentru realizarea scopurilor, ducând la încălcarea drepturilor omului în numele unor preținse țeluri înalte: lupta împotriva corupției, securitatea națională<sup>2</sup>.

➤ Deși a reprezentat o etapă nouă într-o nouă viziune strategică în lupta anti-corupție, a fost considerat ca fiind un exemplu de ineficiență, ajungând ca aproape 90% din cazurile instrumentate să primească „neînceperea urmăririi penale”<sup>3</sup>. Deși fusese declarat ca fiind orientat pe lupta împotriva **corupției la vârf**, competența sa nu acoperea elita politică a țării, o sferă care s-a dovedit deosebit de furnizoare de producătoare de insatisfacții.

Potrivit art. 72 din Constituție<sup>4</sup>, în care era reglementată imunitatea parlamentară, urmărirea și trimiterea în judecată penală a deputaților și senatorilor se pot face numai de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, iar competența de judecată a parlamentarilor aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Prin decizia nr. 235 din 5 mai 2005<sup>5</sup>, Curtea Constituțională, în urmă sesizării făcute de un grup de parlamentari, constată că prevederile art. 1 pct. 2 din Legea privind

<sup>1</sup> V., de exemplu, C. Ghinea, *Eu votez DNA!*, dialog cu L. Ștefan sau D. Morar, Ed. Humanitas, 2012, p. 162, respectiv, pp. 95-96.

<sup>2</sup> <http://www.cristoiublog.ro/gindul-de-marti-3-ianuarie-2017>, cu comentariile. Adina Anghelescu-Stancu, *Prioritatea anului 2017: separarea apelor între Servicii și Justiție!* – <http://www.luju.ro/opinii/editorial>, 31 decembrie 2016.

<sup>3</sup> <http://adevarul.ro/news/eveniment/cine-infinta>. Rezultatele PNA, de la înființarea sa, în 2002, și până în 2005, erau oricum minore, în ciuda lansării somptuoase și a promisiunilor oamenilor politici de la acea vreme, dar lăsarea Parchetului Anticorupție fără competența de a mai cerceta politicieni lărgea pericolul de mult ochiurile năvodului cu care se spera prinderea peștilor mari și, mai grav, însemna încălcarea unuia dintre angajamentele luate în fața Uniunii Europene (M. Stancu, *Provocarea DNA*, <http://www.revista22.ro/>, 31 august 2007).

<sup>4</sup> Constituția din 21 noiembrie 1991, M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003. Modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003, republicată de Consiliul Legislativ, în temeiul art. 152 din Constituție, cu reactualizarea denumirilor și dându-se textelor o nouă numerotare (art. 152 a devenit, în forma republicată, art. 156). Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003 a fost aprobată prin referendumul național din 18-19 octombrie 2003 și a intrat în vigoare la data de 29 octombrie 2003, data publicării în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003 a Hotărârii Curții Constituționale nr. 3 din 22 octombrie 2003 pentru confirmarea rezultatului referendumului național din 18-19 octombrie 2003 privind Legea de revizuire a Constituției României. Constituția României, în forma inițială, a fost adoptată în ședința Adunării Constituante din 21 noiembrie 1991, a fost publicată în M. Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991 și a intrat în vigoare în urma aprobării ei prin referendumul național din 8 decembrie 1991.

<sup>5</sup> Dec. CCR nr. 235 din 5 mai 2005 privind sesizarea de neconstituționalitate a prevederilor art. 1 pct. 2 din Legea privind aprobarea O.U.G. nr. 103/2004 pentru modificarea O.U.G. nr. 43/2002 privind Parchetul Național Anticorupție, cu referire la art. 13 alin. (1) lit. b) din O.U.G. nr. 43/2002, M. Of. nr. 462 din 31 mai 2005. Cu opinia separată a doi judecători, în care se susține că interpretarea sistematică a Constituției conduce la concluzia că nominalizarea prevăzută de art. 72 alin. (2) din Constituție nu exclude posibilitatea ca urmărirea penală și trimiterea în judecată a deputaților și senatorilor pentru infracțiuni de corupție să se efectueze de către Parchetul Național Anticorupție care, și acesta este, în termenii O.U.G. nr. 43/2002 și ai Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, un „parchet pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție”.

aprobarea O.U.G. nr. 103/2004 pentru modificarea O.U.G. nr. 43/2002 privind Parchetul Național Anticorupție, cu referire la art. 13 alin. (1) lit. b) din O.U.G. nr. 43 din 4 aprilie 2002 privind Parchetul Național Anticorupție, prin care se stabilește că sunt de competența Parchetului Național Anticorupție infracțiunile prevăzute în Legea nr. 78/2000, cu modificările și completările ulterioare, comise de către deputați și senatori, sunt neconstituționale.

Între octombrie 2005 - martie 2006, parchetul a fost denumit Departamentul Național Anticorupție.

Amintim aici că ministerul public este organizat **sub autoritatea** ministrului justiției, și nu **în cadrul** Ministerului Justiției. Aceasta înseamnă, pentru ministrul justiției, dreptul de a da dispoziții de factură administrativă în vedere respectării și aplicării legii. Dreptul de a cere informări și de a da îndrumări, potrivit competenței. Ministerul Public este parte a autorității judecătorești, iar faptul că procurorii își desfășoară activitatea sub autoritatea ministrului justiției nu califică Ministerul Public ca fiind o instituție publică a cărei activitate s-ar afla sub control parlamentar<sup>1</sup>.

**Principiul subordonării ierarhice**, specific Ministerului Public, nu contravine principiului constituțional **al imparțialității** și nu este de natură să îl împiedice pe procuror să fie imparțial, întrucât în sistemul nostru juridic, la fel ca în toate sistemele în care funcționează instituția Ministerului Public, procurorul este liber să prezinte instanței de judecată concluziile pe care le considera întemeiate potrivit legii și ținând seama de probe administrate în cauză<sup>2</sup>.

#### ▼ *Noțiunea de funcționar*



#### **Comentarii**

➤ Prin Hotărârea nr. 1 pronunțată în ședința din 12 decembrie 2013, Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiile Unite a trimis Curții Constituționale sesizarea de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 5 și art. II pct. 3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative și a dispozițiilor articolului unic din Legea pentru modificarea art. 253<sup>1</sup> C. pen., lege prin care se instituiau veritabile cauze de impunitate a Președintelui României, a deputaților și senatorilor<sup>3</sup>.



#### **Curtea Constituțională**

➤ Dispozițiile art. 147 C. pen. actual<sup>4</sup> prevăd că „(1) Prin «funcționar public» se înțelege orice persoană care exercită permanent sau temporar, cu orice titlu, indiferent cum a fost investită, o însărcinare de orice natură, retribuită sau nu, în serviciul unei unități dintre cele la care se referă

<sup>1</sup> Dec. CCR nr. 924 din 1 noiembrie 2012, M. Of. nr. 787 din 22 noiembrie 2012.

<sup>2</sup> Dec. CCR nr. 575 din 7 iunie 2007, M. Of. nr. 464 din 10 iulie 2007 și nr. 1273 din 12 octombrie 2010, M. Of. nr. 788 din 25 noiembrie 2010. Controlul nu presupune posibilitatea substituiri.

<sup>3</sup> PL-x nr. 680/2011 și, respectiv, PL-x nr. 467/2012. La revenire, în Parlament, la 17 februarie 2016, punctul de vedere al Guvernului, este negativ (cu nr. 1263 din 15 februarie 2016, la pct. 9). V. evoluția procesului legislativ pe <http://www.cdep.ro>.

<sup>4</sup> Dec. CCR nr. 2 din 15 ianuarie 2014 cu privire la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 5 și art. II pct. 3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative și a articolului unic din Legea pentru modificarea art. 253<sup>1</sup> C. pen., M. Of. nr. 71 din 29 ianuarie 2014. V. și Dec. CCR nr. 3/2014, în același loc.

art. 145. (2) Prin «funcționar» se înțelege persoana menționată în alin. (1), precum și orice salariat care exercită o însărcinare în serviciul unei alte persoane juridice decât cele prevăzute în acel alineat.” Din coroborarea celor două articole ale Codului penal rezultă că funcționar public este acea persoană care exercită permanent sau temporar, cu orice titlu, indiferent cum a fost investită, o însărcinare de orice natură, retribuită sau nu, în serviciul unei autorități publice, instituții publice sau al unei instituții sau altei persoane juridice de interes public.

Semnificația noțiunii de funcționar public din dreptul penal nu este echivalentă cu cea de funcționar din dreptul administrativ

Potrivit legii penale, **noțiunile de „funcționar public” și de „funcționar” au un înțeles mai larg decât acela din dreptul administrativ, datorită atât caracterului relațiilor sociale apărute prin incriminarea unor fapte socialmente periculoase, cât și faptului că exigențele de apărare a avutului și de promovare a intereselor colectivității impun o cât mai bună ocrotire prin mijloacele dreptului penal; în legea penală, funcționarul este definit exclusiv după criteriul funcției pe care o deține sau, cu alte cuvinte, dacă își exercită activitatea în serviciul unei unități determinate prin legea penală, supus unui anumit statut și regim juridic.**

Așa fiind, legea penală face trimitere la noțiunea de „autorități publice”, care, potrivit dispozițiilor Titlului III din Constituția României, are în sfera sa de cuprindere, pe lângă organele administrației publice (centrale de specialitate și locale), și Parlamentul, Președintele României, Guvernul, precum și autoritatea judecătorească (instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii).

Cu privire la noțiunile juridice în discuție, noul Cod penal prevede în partea generală, Titlul X – „Înțelesul unor termeni sau expresii în legea penală”, următoarele: – Art. 175: „(1) Funcționar public, în sensul legii penale, este persoana care, cu titlu permanent sau temporar, cu sau fără o remunerație: a) exercită atribuții și responsabilități, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor puterii legislative, executive sau judecătorești; b) exercită o funcție de demnitate publică sau o funcție publică de orice natură; c) exercită, singură sau împreună cu alte persoane, în cadrul unei regiї autonome, al altui operator economic sau al unei persoane juridice cu capital integral sau majoritar de stat ori al unei persoane juridice declarate ca fiind de utilitate publică, atribuții legate de realizarea obiectului de activitate al acesteia. (2) De asemenea, este considerată funcționar public, în sensul legii penale, persoana care exercită un serviciu de interes public pentru care a fost investită de autoritățile publice sau care este supusă controlului ori supravegherii acestora cu privire la îndeplinirea respectivului serviciu public.”; – Art. 176: „Prin termenul public se înțelege tot ce privește autoritățile publice, instituțiile publice sau alte persoane juridice care administrează sau exploatează bunurile proprietate publică.” Dispozițiile noului Cod penal nu mai cuprind noțiunea de „funcționar”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Condițiile unui serviciu public:

- satisfacerea cerințelor membrilor societății;
- înființarea lor să se facă prin acte de autoritate;
- activitatea se desfășoară în realizarea autorității publice, personalul lor având, în principal, calitatea de funcționar public;
- sunt persoane juridice, cu toate drepturile și obligațiile specifice acestora;
- mijloacele materiale sunt asigurate fie prin subvenții bugetare, fie din venituri proprii.

Serviciile publice poartă denumiri diferite: agenții, administrații, secretariate, institute, secții, oficii, spitale, școli, regiї autonome, societăți etc. În ședința din 15 martie 2017, ICCJ – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală stabilește că profesorul din învățământul preuniversitar de stat are calitatea de funcționar public în accepțiunea dispozițiilor art. 175 alin. (1) lit. b) teza a II-a C. pen. (Dec. nr. 8, dos. nr. 129/1/2017, <http://www.scj.ro>).