

## DECIZIA 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> din Codul penal

Publicată în Monitorul Oficial nr.71 din 29.01.2014

I.1. Prin Hotărârea nr.1 pronunțată în ședința din 12 decembrie 2013, **Înalta Curte de Casație și Justiție — Secțiile Unite** a trimis Curții Constituționale, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) din Constituție și art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea 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> din Codul penal.

Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.4.743 din 12 decembrie 2013 și constituie obiectul **Dosarului nr.848A/2013**.

La sesizare a fost anexat, în copie, tabelul cu semnăturile celor 92 de judecători prezenți la ședința Secțiilor Unite.

2. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, Înalta Curte de Casație și Justiție — Secțiile Unite apreciază că dispozițiile legii criticate sunt contrare Constituției, pentru următoarele argumente:

Dispozițiile art.I pct.5 și ale art.II pct.3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative exceptează de la dispozițiile art.147 din Codul penal, care definesc noțiunile de „funcționar public” și „funcționar”, precum și de la dispozițiile art.175 din noul Cod penal (Legea nr.286/2009 privind Codul penal), care definesc noțiunea de „funcționar public”, o serie de categorii de persoane, și anume „Președintele României, deputații și senatorii, precum și persoanele care își desfășoară activitatea în cadrul unei profesii liberale, în baza unei legi speciale și care nu sunt finanțați de la bugetul de stat.”

Efectul dispozițiilor art.I pct.5 și ale art.II pct.3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative constă, în principal, în restrângerea sferei de aplicare a tuturor normelor de incriminare care prevăd, ca subiect activ al infracțiunii, persoana care are calitatea de „funcționar public” sau „funcționar” în sensul art.147 din Codul penal sau calitatea de „funcționar public” în accepțiunea art.175 din noul Cod penal, excluzând incidența acestei categorii de norme de incriminare în cazul persoanelor exceptate de la dispozițiile art.147 din Codul penal și art.175 din noul Cod penal.

Dispozițiile articolului unic din Legea pentru modificarea art.253<sup>1</sup> din Codul penal restrâng sfera de aplicare a normei de incriminare a conflictului de interese la persoanele care săvârșesc fapta în exercitarea atribuțiilor de serviciu „*ce rezultă dintr-un contract de muncă și o fișă a postului semnate cu o instituție dintre cele prevăzute la art.145 din Codul penal*”, excluzând incidența normei de incriminare în cazul tuturor persoanelor care exercită funcții alese sau numite, funcții care nu implică încheierea unui contract de muncă cu una dintre instituțiile prevăzute în art.145 din Codul penal și nu presupun exercitarea atribuțiilor de serviciu pe baza unei fișe a postului.

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(1) din Constituția României, dispoziții consacrate „egalității în drepturi”, „Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.”

Cu privire la principiul egalității în drepturi, în jurisprudența sa constantă, reflectată în Decizia nr.148/2001 sau în Decizia nr.685/2012, Curtea Constituțională a statuat, prin considerente cu valoare general obligatorie, că „violarea principiului egalității și nediscriminării există atunci când se aplică tratament diferențiat unor cazuri egale, fără să existe o motivare obiectivă și rezonabilă sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite”.

Or, diferența de tratament juridic instituită prin dispozițiile art.I pct.5 și ale art.II pct.3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și prin dispozițiile articolului unic din Legea pentru modificarea art.253<sup>1</sup> din Codul penal nu are o justificare obiectivă și rezonabilă, în condițiile în care conduce la excluderea incidenței unor norme de

incriminare în cazul unor categorii de persoane aflate în aceeași situație cu persoanele cărora normele de incriminare le sunt aplicabile.[...]

Având în vedere sfera atribuțiilor ce intră în competența funcțiilor alese exceptate de la dispozițiile art.147 din Codul penal și de la dispozițiile art.175 din noul Cod penal, care, prin excelență, au conotații de putere publică, este justificată vocația acestora la calitatea de subiect activ pentru infracțiunile de serviciu și pentru infracțiunile de corupție.

De asemenea, având în vedere sfera atribuțiilor ce intră în competența funcțiilor alese sau numite, care nu implică încheierea unui contract de muncă cu una dintre instituțiile prevăzute în art.145 din Codul penal și nu presupun exercitarea atribuțiilor de serviciu pe baza unei fișe a postului, dar care, prin excelență, au conotații de putere publică, este justificată vocația acestora la calitatea de subiect activ pentru infracțiunea de conflict de interese prevăzută în art.253<sup>1</sup> din Codul penal.

Din conținutul dispozițiilor art.I pct.5 și ale art.II pct.3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și ale articolului unic din Legea pentru modificarea art.253<sup>1</sup> din Codul penal s-ar putea desprinde concluzia că toate categoriile de persoane exceptate de la art.147 din Codul penal și art.175 din noul Cod penal sau eliminate din sfera subiectului activ al infracțiunii de conflict de interese prevăzute în art.253<sup>1</sup> din Codul penal sunt deasupra legii, neputând fi cercetate și pedepsite pentru săvârșirea unor infracțiuni de serviciu sau de corupție, fapt care ar fi incompatibil cu funcționarea statului de drept.

Constituția României, în dispozițiile art.11 alin.(1) și (2), stabilește că „Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte”, iar „Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern.”

Prin Legea nr.27/2002 a fost ratificată Convenția penală privind corupția, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999, iar prin Legea nr.365/2004 a fost ratificată Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003.

Ratificând prin Legea nr.27/2002 Convenția penală privind corupția a Consiliului Europei, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999, statul român și-a asumat obligația de a incrimina corupția activă și corupția pasivă a membrilor adunărilor publice naționale. Astfel, potrivit art.4 din Convenție, fiecare parte adoptă măsurile legislative și alte măsuri care se dovedesc necesare pentru a incrimina, conform dreptului său intern, faptele menționate la art.2 (corupția activă a agenților publici naționali) și art.3 (corupția pasivă a agenților publici naționali), dacă acestea se referă la o persoană membră a unei adunări publice naționale care exercită puteri legislative sau administrative.

Prin exceptarea de la dispozițiile art.147 din Codul penal și de la dispozițiile art.175 din noul Cod penal a persoanelor care au calitatea de deputat și senator este încălcată obligația de a incrimina corupția membrilor adunărilor publice naționale, prevăzută în art.4 din Convenția penală privind corupția și, în consecință, sunt încălcate dispozițiile art.11 alin.(1) și (2) din Constituție.

Ratificând prin Legea nr.365/2004 Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003, statul român și-a asumat obligația de a incrimina corupția agenților publici naționali, conform art.15 din Convenție, alături de alte fapte precum „sustragerea, deturnarea sau altă folosire ilicită de bunuri de către un agent public” (art.17), „traficul de influență” (art.18) sau „abuzul de funcții” (art.19).

În conformitate cu dispozițiile art.2 lit.a) din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, prin agent public se înțelege: „(i) orice persoană care deține un mandat legislativ, executiv, administrativ sau judiciar al unui stat parte, care a fost numită ori aleasă, cu titlu permanent sau temporar, care este remunerată ori neremunerată, și oricare ar fi nivelul său ierarhic;” [...]

Prin exceptarea de la dispozițiile art.147 din Codul penal și de la dispozițiile art.175 din noul Cod penal a unor funcții alese, contrar dispozițiilor art.11 alin.(1) și (2) din Constituție, este încălcată obligația de a incrimina corupția agenților publici naționali, prevăzută în art.15 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, având în vedere definiția noțiunii de „agent public” cuprinsă în Convenție, precum și obligația de a incrimina fapte precum cele prevăzute în art.17—art.19 din aceeași Convenție.

II.1. Cu Adresa nr.2/6722 din 12 decembrie 2013, Secretarul general al Camerei Deputaților a trimis Curții Constituționale **sesizarea formulată de 50 de deputați aparținând grupului parlamentar al Partidului Democrat Liberal**, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) din Constituție și art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, pentru exercitarea controlului de constituționalitate asupra dispozițiilor Legii pentru modificarea art.253<sup>1</sup> din Codul penal.

Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.4.744 din 12 decembrie 2013 și constituie obiectul **Dosarului nr.849A/2013**.

La sesizare a fost anexată, în copie, Legea pentru modificarea art.253<sup>1</sup> din Codul penal, precum și lista celor 50 de deputați, semnatori ai obiecției de neconstituționalitate: Tinel Gheorghe, Gheorghe Ialomițianu, Maria-Andreea Paul, Mircea Lubanovici, Costică Canacheu, Claudia Boghicevici, Camelia-Margareta Bogdănici, Sanda-Maria Ardeleanu, Constantin Dascălu, Alin-Augustin-Florin Popoviciu, Dragoș-Ionel Gunia, Lucian-Nicolae Bode, Gheorghe Udriște, Mircea-Nicu Toader, Liviu Laza-Matiuța, Dan-Cristian Popescu, Cristian-Constantin Roman, Dănuț Culețu, Vasile Gudu, Ioan Oltean, Mircea Man, Iulian Vladu, Cătălin-Florin Teodorescu, Romeo Rădulescu, Valeria-Diana Schelean, Florin Gheorghe, Raluca Turcan, Alexandru Nazare, Cornel-Mircea Sămărtinean, Eusebiu-Manea Pistru-Popa, Mircia Muntean, Florian-Daniel Geantă, Ioan Bălan, Florin Mihail Secară, Petru Movilă, Ștefan-Bucur Stoica, Elena-Gabriela Udrea, Vasile Iliuță, Florin Aurelian Popescu, George Ionescu, Adrian Gurzău, Theodor Paleologu, Cezar Florin Preda, Roberta Alma Anastase, Mihaela Stoica, Eugen Tomac, Adriana Diana Tușa, Valerian Vreme și Remus Florinel Cernea.

2. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, autorii acesteia solicită Curții să se pronunțe asupra constituționalității dispozițiilor Legii pentru modificarea art.253<sup>1</sup> din Codul penal, pe care le consideră neconforme cu prevederile art.1 alin.(3) și (5) și ale art.16 alin.(1) din Constituția României, aducând următoarele argumente:

Prevederile articolului unic alin.(1) din legea criticată pentru neconstituționalitate sancționează penal pe cel care „în exercitarea atribuțiilor de serviciu, care rezultă din contractul de muncă și din fișa postului semnate cu o instituție dintre cele prevăzute la art.145 din Codul penal, îndeplinește un act prin care s-a realizat, direct sau indirect, un folos material necuvenit, pentru sine, soțul său, o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv [...]”.

Textul legal criticat este confuz și imprecis și, prin urmare, impredictibil.

Astfel, acest text se referă la toate entitățile prevăzute de art.145 din Codul penal, iar atribuțiile de serviciu se referă doar la personalul care își realizează atribuțiile de serviciu pe baza unui contract de muncă. Numai că între entitățile prevăzute de art.145 din Codul penal, funcționează și persoane care lucrează în baza unui raport de serviciu care nu trebuie confundat cu un contract de muncă. De altfel, cele două tipuri de relații de muncă au regimuri constituționale și legale total diferite.

Din reglementarea legală criticată ca fiind confuză, rezultă cu prisosință că textul în cauză nu s-ar aplica decât personalului contractual, nu și altui personal, ceea ce ar constitui o discriminare în raport cu personalul majoritar din cadrul autorităților și instituțiilor publice care în majoritate lucrează în baza unor raporturi de serviciu, și nu a unor contracte de muncă.

O asemenea diferențiere nu se justifică pe niciun motiv constituțional sau legal atât timp cât în situația unor conflicte de interese se află mai mult funcționarii publici și demnitarii publici.[...]

În cazul de față nu există și nici nu poate exista vreo diferență de situație juridică între cei care lucrează în baza unui contract de muncă și cei care lucrează în baza unui raport de serviciu, astfel că reglementarea este confuză și imprecisă și, în consecință, impredictibilă. Cu toate acestea, persoanelor care lucrează pe baza unui raport de serviciu nu li se poate aplica reglementarea criticată de neconstituționalitate, care nu este conformă nici cu prevederile art.16 alin.(1) din Constituție, pentru că ea creează bazele unei discriminări profunde și fără nicio explicație între personalul care lucrează pe baza unui contract de muncă și cel care este sub un raport de serviciu.

III. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizările au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctul lor de vedere.

Președinții Camerei Deputaților și Senatului și Guvernul nu au comunicat punctul lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

IV. Curtea, având în vedere că obiecțiile de neconstituționalitate care formează obiectul dosarelor sus-menționate au conținut similar, în temeiul art.139 din Codul de procedură civilă, coroborat cu art.14 din Legea nr.47/1992, a dispus conexarea Dosarului nr.849A/2013 la Dosarul nr.848A/2013, care este primul înregistrat.

CURTEA,

examinând obiecțiile de neconstituționalitate, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile art.I pct.5 și art.II pct.3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative și

articolul unic din Legea pentru modificarea art.253<sup>1</sup> din Codul penal, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

Curtea a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.1, art.10, art.15, art.16 și art.18 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

V.1. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie dispozițiile art.I pct.5 și art.II pct.3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative (a Codului penal al României, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.65 din 16 aprilie 1997, cu modificările și completările ulterioare, și a Legii nr.286/2009 privind Codul penal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.510 din 24 iulie 2009, cu modificările și completările ulterioare), care prevăd următoarele:

— Art.I pct.5: „După alineatul (2) al articolului 147 se introduce un nou alineat, alineatul (3), cu următorul cuprins: *«Sunt exceptați de la dispozițiile art.147 Președintele României, deputații și senatorii, precum și persoanele care își desfășoară activitatea în cadrul unei profesii liberale, în baza unei legi speciale și care nu sunt finanțați de la bugetul de stat, aceștia răspunzând penal, civil sau administrativ în conformitate cu dispozițiile legilor speciale în baza cărora își desfășoară activitatea, precum și cu dispozițiile dreptului comun, cu respectarea dispozițiilor prezentului alineat.»*”;

— Art.II pct.3: „La articolul 175, după alineatul (2) se introduce alineatul (3), cu următorul cuprins: *«Sunt exceptați de la dispozițiile art.175 Președintele României, deputații și senatorii, precum și persoanele care își desfășoară activitatea în cadrul unei profesii liberale, în baza unei legi speciale și care nu sunt finanțați de la bugetul de stat, aceștia răspunzând penal, civil sau administrativ în conformitate cu dispozițiile legilor speciale în baza cărora își desfășoară activitatea, precum și cu dispozițiile dreptului comun, cu respectarea prezentului alineat.»*”

2. De asemenea, este criticat pentru neconstituționalitate și articolul unic al Legii pentru modificarea art.253<sup>1</sup> din Codul penal (Codului penal al României, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.65 din 16 aprilie 1997, cu modificările și completările ulterioare), care prevăd: „Articolul 253<sup>1</sup> se modifică și va avea următorul cuprins:

*«Conflictul de interese*

*Art.253<sup>1</sup>. — Fapta persoanei care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu ce rezultă dintr-un contract de muncă și o fișă a postului semnate cu o instituție dintre cele prevăzute la art.145, îndeplinește un act prin care s-a realizat, direct sau indirect, un folos material necuvenit, pentru sine, soțul său, o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 3 ani sau cu amendă și interzicerea dreptului de a ocupa funcția publică de care s-a folosit la săvârșirea faptei pentru o durată de maximum 3 ani, calculată începând cu data săvârșirii faptei.*

*Dispozițiile alin.1 nu se aplică în cazul emiterii, aprobării, adoptării sau semnării actelor normative sau administrative, precum și în cazul încheierii unui act sau al luării unei hotărâri care să privească creația, dezvoltarea, pregătirea științifică, artistică, literară, profesională.»*”

Curtea observă că, în ceea ce privește modificările dispozițiilor referitoare la conflictul de interese, acestea au fost operate exclusiv asupra prevederilor Codului penal în vigoare, iar nu și asupra prevederilor art.301 din noul Cod penal.

**VI. Examinând obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.I pct.5 și art.II pct.3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative, Curtea reține următoarele:**

**1. Cadrul legal intern cu privire la răspunderea penală a funcționarilor publici și a funcționarilor**

1.1. Codul penal din 1969<sup>1</sup> definește în partea generală, titlul VIII — *„Înțelesul unor termeni sau expresii în legea penală”*, noțiunile juridice de „public”, respectiv „funcționar public și funcționar”.

Astfel, potrivit art.145, *„Prin termenul «public» se înțelege tot ce privește autoritățile publice, instituțiile publice, instituțiile sau alte persoane juridice de interes public, administrarea, folosirea sau exploatarea bunurilor proprietate publică, serviciile de interes public, precum și bunurile de orice fel care, potrivit legii, sunt de interes public”*.

Dispozițiile art.147 din actualul Cod penal prevăd că *„(1) Prin «funcționar public» se înțelege orice persoană care exercită permanent sau temporar, cu orice titlu, indiferent cum a*

---

<sup>1</sup> Publicat în Buletinul Oficial nr.79—79 bis din 21 iunie 1968, republicat în Buletinul Oficial nr.55-56 din 23 aprilie 1973, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.65 din 10 aprilie 1997.

fost investită, o însărcinare de orice natură, retribuită sau nu, în serviciul unei unități dintre cele la care se referă 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<sup>2</sup>. Așa cum s-a arătat și în literatura juridică, 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 doctrină s-a mai arătat că, 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).

1.2. Cu privire la noțiunile juridice în discuție, noul Cod penal din anul 2009<sup>3</sup> 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 regii 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*”.

1.3. În cazul anumitor infracțiuni, norma de incriminare cere calitatea obligatorie de „*funcționar public*” sau „*funcționar*” a autorului infracțiunii. Astfel, cu titlu de exemplu, actualul Cod penal<sup>4</sup> prevede în partea specială, titlul VI, capitolul I — *Infracțiunile de serviciu sau în legătură cu serviciul*, și anume: art.246 (Abuzul în serviciu contra intereselor persoanelor),

---

<sup>2</sup> Potrivit art.2 alin.(2) teza întâi din Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare: „Funcționarul public este persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică”, iar potrivit art.2 alin.(1) din aceeași lege, „Funcția publică reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome.”

<sup>3</sup> Publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.510 din 24 iulie 2009.

<sup>4</sup> Codul penal din anul 1865, fiind inspirat de Codul penal napoleonian, reglementa doar luarea de mită și traficul de influență. Mai târziu, Codul penal din anul 1937 a incriminat și darea de mită. Primirea de foloase necuvenite nu era reglementată distinct, aceasta constituind o variantă a infracțiunii de luare de mită. Codul penal din 1968 a făcut un pas înainte în reglementarea infracțiunilor de serviciu/corupție, astfel că, alături de infracțiunile de luare de mită, dare de mită și trafic de influență, a incriminat și infracțiunea de primire de foloase necuvenite. Aceste tipuri de infracțiuni au cunoscut modificări importante prin Legea nr.65/1992 pentru modificarea și completarea Codului penal, privind unele fapte de corupție, iar prin Legea nr.278/2006 a fost incriminată și fapta de conflict de interese.

art.247 (Abuzul în serviciu prin îngrădirea unor drepturi), art.248 (Abuzul în serviciu contra intereselor publice), art.253<sup>1</sup> (Conflictul de interese), art.254 (Luarea de mită) sau art.256 (Primirea de foloase necuvenite).

În plus, calitatea de funcționar public/funcționar ca subiect activ al infracțiunii este cerută și în cazul altor infracțiuni prevăzute în Codul penal, cum ar fi delapidarea, prevăzută de art.215<sup>1</sup> din Codul penal (titlul III — *Infracțiuni contra patrimoniului*), omisiunea sesizării organelor judiciare, prevăzută de art.263 din Codul penal (titlul VI, capitolul II — *Infracțiuni care împiedică înfăptuirea justiției*) sau falsul intelectual, prevăzut de art.289 din Codul penal (titlul VII, capitolul III — *Falsul în înscrisuri*).

Noul Cod penal prevede în partea specială, titlul V (capitolele I și II) — *Infracțiunile de corupție și de serviciu*, respectiv: art.289 (Luarea de mită), art.295 (Delapidarea), art.296 (Purtarea abuzivă), art.297 (Abuzul în serviciu), art.298 (Neglijența în serviciu), art.299 (Folosirea abuzivă a funcției în scop sexual), art.300 (Uzurparea funcției) și art.301 (Conflictul de interese), pentru care se cere calitatea subiectului activ de „funcționar public”.

În plus, aceeași condiție a calității de funcționar public a subiectului activ este cerută și în cazul altor infracțiuni, precum sustragerea sau distrugerea de înscrisuri, prevăzută de art.259 alin.(2) din noul Cod penal (titlul III, capitolul I — *Infracțiuni contra autorității*) sau omisiunea sesizării, prevăzută de art.267 din noul Cod penal (titlul IV — *Infracțiuni contra înfăptuirii justiției*).

## **2. Cadrul legal internațional**

**2.1. Convenția penală cu privire la corupție**, adoptată de Consiliul Europei la 27 ianuarie 1999, la Strasbourg, ratificată de România prin Legea nr.27/2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.65 din 30 ianuarie 2002, prevede că fiecare parte — stat semnatar al convenției, adoptă măsurile legislative și alte măsuri care se dovedesc necesare pentru a incrimina ca infracțiune, conform dreptului său intern, atunci când s-a săvârșit cu intenție, fapta de a propune, de a oferi sau de a da, direct ori indirect, orice folos necuvenit unuia dintre agenții săi publici sau persoanei membre a unei adunări publice naționale care exercită puteri legislative sau administrative, pentru el sau pentru altcineva, pentru ca acesta să îndeplinească ori să se abțină de la îndeplinirea unui act în exercițiul funcțiilor sale (corupția activă) sau fapta unuia dintre agenții săi publici de a solicita sau de a primi, direct ori indirect, orice folos necuvenit pentru el sau pentru altcineva ori de a accepta oferta sau promisiunea cu scopul de a îndeplini ori de a se abține să îndeplinească un act în exercitarea funcțiilor sale (corupția pasivă).

Textul Convenției penale cu privire la corupție utilizează noțiunea de „agent public” cu privire la care se stipulează, în cuprinsul art.1, că aceasta este interpretată prin referire la definiția noțiunilor de funcționar, funcționar public, ministru, primar sau judecător în dreptul național al statului în care persoana în cauză exercită această funcție, precum și la modul în care aceasta este aplicată în dreptul său penal. În plus, Convenția folosește, în art.4, și noțiunea de „membru al unei adunări publice naționale”, categorie care îi are în vedere pe parlamentarii aleși sau numiți la nivelul adunărilor, regionale sau naționale, care exercită puteri legislative sau administrative. Dispozițiile art.4 — *Corupția membrilor adunărilor publice naționale* au următorul conținut: „Fiecare parte adoptă măsurile legislative și alte măsuri care se dovedesc necesare pentru a incrimina ca infracțiune, conform dreptului său intern, faptele menționate la art.2 și 3, dacă acestea se referă la o persoană membră a unei adunări publice naționale care exercită puteri legislative sau administrative.”

Potrivit Raportului explicativ al Convenției penale privind corupția, publicat în CETS nr.173/1999, această categorie de persoane este, de asemenea, vulnerabilă la corupție, iar recente scandaluri din acest domeniu uneori combinate cu o finanțare ilegală a partidelor politice au arătat că este important ca ea să fie, de asemenea, trasă la răspundere penală în caz de corupție (paragraful 44). În ce privește corupția activă, interesul legitim al combaterii ei vizează asigurarea bunei funcționări a autorității publice, astfel ca aceasta să își exercite atribuțiile de o manieră transparentă, echitabilă, imparțială și în respectul interesului general. În același timp, articolul are ca scop păstrarea încrederii cetățenilor în autoritățile statului și protejarea membrilor înșiși a unei adunări publice naționale de posibilele manevre împotriva lor. Interesul legitim este diferit în ce privește corupția pasivă, și anume în cazul în care un membru al unei adunări publice naționale este corupt, convenția protejează transparența, echitatea și imparțialitatea procesului de decizie a adunărilor publice naționale și a membrilor lor în ce privește manevrele de corupție (paragraful 32).

**2.2. Convenția privitoare la lupta împotriva corupției vizând funcționarii Comunităților Europene sau funcționarii statelor membre ale Uniunii Europene,**

adoptată de Consiliul Uniunii Europene la 26 mai 1997<sup>5</sup>. România a aderat la această convenție prin Decizia Consiliului din 8 noiembrie 2007 privind aderarea Bulgariei și României la Convenția cu privire la combaterea actelor de corupție care implică funcționari ai Comunităților Europene sau funcționari ai statelor membre ale Uniunii Europene, încheiată în temeiul articolului K.3 alineatul (2) litera c) din Tratatul privind Uniunea Europeană nr.2007/751/CE a Consiliului, adoptată la Bruxelles în 8 noiembrie 2007. Această convenție nu are ca obiect de reglementare doar corupția care atentează asupra intereselor financiare ale Uniunii Europene, ci vizează toate formele de corupție activă și pasivă în care sunt implicați funcționarii Comunităților Europene sau funcționarii statelor membre ale Uniunii Europene ori persoanele asimilate acestora. Astfel, noțiunea de „funcționar național” este interpretată prin referire la definiția de „funcționar” sau de „ofițer public” din dreptul național al statelor membre unde persoana în cauză are această calitate, în scopul aplicării dreptului național al statului membru respectiv.

În cuprinsul art.4 intitulat *Asimilări*, se face precizarea că „*fiecare stat membru adoptă măsurile necesare pentru a se asigura că, în dreptul său național, incriminarea infracțiunilor de corupție vizate de art.2 și 3 (n.r. referitoare la corupția pasivă, respectiv corupția activă) săvârșite de către sau împotriva propriilor miniștri, a persoanelor alese în adunările parlamentare, membrilor înaltelor jurisdicții sau membrilor Curții de Conturi în exercițiul funcției sunt aplicabile de aceeași manieră ca și în cazul infracțiunilor comise de către sau împotriva membrilor Comisiilor Comunităților europene, ai Parlamentului european, ai Curții de Justiție și a Curții de Conturi ale Comunităților europene, în exercitarea funcțiilor proprii*”.

2.3. **Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției**, adoptată la New York la 31 octombrie 2003, ratificată de România prin Legea nr.365/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.903 din 5 octombrie 2004, definește noțiunea de „agent public” în cuprinsul art.2 lit.a), astfel:

- „(i) orice persoană care deține un mandat legislativ, executiv, administrativ sau judiciar al unui stat parte, care a fost numită ori aleasă, cu titlu permanent sau temporar, care este remunerată ori neremunerată, și oricare ar fi nivelul său ierarhic;
- (ii) orice persoană care exercită o funcție publică, inclusiv pentru un organism public sau o întreprindere publică, ori care prestează un serviciu public, așa cum acești termeni sunt definiți în dreptul intern al statului parte și aplicați în domeniul pertinent al dreptului acestui stat;
- (iii) orice persoană definită ca «agent public» în dreptul intern al unui stat parte. Totuși, în scopurile anumitor măsuri specifice prevăzute în cap. II al prezentei convenții, prin agent public se poate înțelege orice persoană care exercită o funcție publică sau care prestează un serviciu public, așa cum acești termeni sunt definiți în dreptul intern al statului parte și aplicați în domeniul pertinent al dreptului acestui stat.”

Fiecare stat parte adoptă măsurile legislative și alte măsuri care se dovedesc a fi necesare pentru a atribui caracterul de infracțiune, în cazul în care actele au fost săvârșite cu intenție, faptelor vizând corupția agenților publici naționali (art.15), sustragerea, deturmarea sau altă folosire ilicită de bunuri de către un agent public (art.17), traficul de influență (art.18), abuzul de funcții (art.19), îmbogățirea ilicită (art.20).

2.4. Din analiza dispozițiilor din dreptul intern și a celor cuprinse în tratatele internaționale ratificate de România, Curtea observă că legislația română referitoare la combaterea corupției și a abuzului de funcții comise de funcționarii publici este conformă cu cerințele reglementărilor internaționale în materie, care, potrivit prevederilor art.11 alin.(2) din Constituție, odată cu ratificarea, au devenit „parte din dreptul intern”. Noțiuni precum „agent public”, „membru al adunărilor publice naționale”, „funcționar național”, „ofițer public” își găsesc corespondent în legislația română în vigoare în materie penală în noțiunile de „funcționar public” și „funcționar”.

### 3. Cadrul legislativ modificator

Modificările operate prin art.I pct.5 și art.II pct.3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative prevăd că „*Sunt exceptați de la dispozițiile art.147 [respectiv art.175 din noul Cod penal], Președintele României, deputații și senatorii, precum și persoanele care își desfășoară activitatea în cadrul unei profesii liberale, în baza unei legi speciale și care nu sunt finanțați de la bugetul de stat, aceștia răspunzând penal, civil sau administrativ în conformitate cu dispozițiile legilor speciale în baza cărora își desfășoară*”

---

5 Publicată în J.O.C.E. C195 din 25 iunie 1997.

*activitatea, precum și cu dispozițiile dreptului comun, cu respectarea dispozițiilor prezentului alineat.”*

**4. Analizând comparativ dispozițiile legale în vigoare cu dispozițiile cuprinse în legile modificatoare, Curtea constată că măsura legislativă adoptată produce următoarele consecințe juridice:**

4.1. Referitor la modificarea dispozițiilor art.147 din actualul Cod penal, Curtea reține că sfera subiecților de drept care, potrivit legii penale, se circumscriu noțiunii de „*funcționar public*” sau de „*funcționar*” este restrânsă prin excluderea expresă a Președintelui României, a deputaților și senatorilor, precum și a persoanelor care își desfășoară activitatea în cadrul unei profesii liberale, în baza unei legi speciale și care nu sunt finanțate de la bugetul de stat, cu consecința înlăturării răspunderii penale a acestor persoane pentru infracțiunile de serviciu, de corupție sau pentru alte infracțiuni care prevăd calitatea de *funcționar public/funcționar* a autorului.

Referitor la modificarea noului Cod penal, după ce în art.175 alin.(1) lit.a) se prevede expres că *funcționar public*, în sensul legii penale, este persoana care, cu titlu permanent sau temporar, cu sau fără o remunerație, exercită atribuții și responsabilități, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării **prerogativelor puterii legislative, executive** sau judecătorești, prin introducerea dispozițiilor alin.(3) se exceptează de la dispozițiile art.175, pe lângă persoanele care își desfășoară activitatea în cadrul unei profesii liberale, în baza unei legi speciale și care nu sunt finanțate de la bugetul de stat, tocmai persoanele calificate în alineatul precedent ca fiind funcționari publici. Astfel, Președintele României este persoana care exercită atribuții și responsabilități, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor puterii executive, în vreme ce deputații și senatorii sunt persoanele care exercită atribuții și responsabilități, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor puterii legislative. Dincolo de evidenta deficiență în respectarea normelor de tehnică legislativă și nonsensul juridic al articolului 175, în ansamblul său, noile dispoziții sunt neclare, generând confuzie în procesul de interpretare și aplicare a legii.

În ceea ce privește modificarea operată în ambele coduri referitoare la excluderea persoanelor care își desfășoară activitatea în cadrul unei **profesii liberale**, în baza unei legi speciale și care nu sunt finanțate de la bugetul de stat din sfera de incidență a răspunderii penale în materia acestor infracțiuni cu subiect calificat, Curtea reține că norma este confuză și susceptibilă de interpretări. Astfel, profesiile liberale se organizează și se exercită numai în condițiile legii, a statutului profesiei și codului deontologic și au statutul unei funcții autonome, care se exercită în birouri sau cabinete, în cadrul asociațiilor profesionale înființate potrivit legii. De exemplu, ar putea intra în această categorie, avocați, notari publici, medieri, medici, farmaciști, arhitecți, experți independenți sau practicieni în insolvență, fără a exista o legislație clară cu privire la toate profesiile calificate ca fiind liberale. De precizat că unele dintre persoanele de mai sus pot avea în condițiile art.147 alin.(2) din Codul penal calitatea de „*funcționar*” atunci când sunt salariați în cadrul unei persoane juridice și, prin urmare, pot fi subiecți activi ai infracțiunilor de corupție sau de serviciu.

De asemenea, unele dintre persoanele care exercită profesii liberale sunt considerate „*funcționari publici*” în condițiile art.175 alin.(2) din noul Cod penal, atunci când, deși funcționează în baza unei legi speciale și nu sunt finanțate de la bugetul de stat, exercită un serviciu de interes public și este supusă controlului sau supravegherii unei autorități publice.

Curtea reține că excluderea persoanelor *care exercită profesii liberale* din sfera de incidență a răspunderii penale în materia infracțiunilor de serviciu și de corupție nu constituie un criteriu obiectiv în funcție de care se poate justifica intervenția legiuitorului. Așa fiind, Curtea apreciază că determinante pentru includerea sau excluderea persoanelor de la incidența norme penale sunt criteriile precum natura serviciului prestat, temeiul juridic în baza căruia care se prestează respectiva activitate sau raportul juridic dintre persoana în cauză și autoritățile publice, instituțiile publice, instituțiile sau alte persoane juridice de interes public.

4.2. Consecința imediată a restrângerii sferei de incidență a noțiunii de „*funcționar public*”/„*funcționar*” în ceea ce privește subiectele de drept amintite este înlăturarea răspunderii penale a acestora în cazul săvârșirii infracțiunilor al căror subiect activ calificat este funcționarul public/funcționarul.

Deși noile dispoziții prevăd că acestea „*răspund penal, civil sau administrativ în conformitate cu dispozițiile legilor speciale în baza cărora își desfășoară activitatea, precum și cu dispozițiile dreptului comun, cu respectarea prezentului alineat*”, sub aspectul răspunderii penale, trimiterea la legea specială și la dreptul comun este una iluzorie. Astfel, în ceea ce îl privește pe Președintele României, acesta îndeplinește prerogativele și exercită competențele

stabilite prin Constituția României și alte legi, prin Administrația prezidențială, instituție publică aflată la dispoziția Președintelui, în temeiul Regulamentului de organizare și funcționare a Administrației prezidențiale. Senatorii și deputații sunt reprezentanți aleși ai poporului român, exercitându-și mandatul în serviciul poporului, în temeiul Constituției, al Legii nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor și al regulamentelor proprii de organizare și funcționare.

Însă dispozițiile legale care reglementează răspunderea penală a Președintelui României, respectiv a deputaților și senatorilor sunt cele prevăzute de Codul penal, care constituie, de altfel, dreptul comun în această materie. Or, în condițiile în care trimiterea la dreptul comun prin norma modificatoare se realizează „cu respectarea prezentului alineat”, care exclude din sfera de incidență a noțiunii de „funcționar public”/„funcționar” persoanele amintite mai sus, în concret, trimiterea la dispozițiile Codului penal rămâne fără obiect.

Cu alte cuvinte, noile dispoziții se constituie în veritabile cauze de impunitate a Președintelui României, a deputaților și senatorilor, în ceea ce privește anumite infracțiuni din **actualul Cod penal**, cum ar fi: art.215<sup>1</sup> (Delapidarea), art.246 (Abuzul în serviciu contra intereselor persoanelor), art.247 (Abuzul în serviciu prin îngrădirea unor drepturi), art.248 (Abuzul în serviciu contra intereselor publice), art.253<sup>1</sup> (Conflictul de interese), art.254 (Luarea de mită), art.256 (Primirea de foloase necuvenite), art.263 (Omisiunea sesizării organelor judiciare) sau art.289 (Falsul intelectual), respectiv în ceea ce privește anumite infracțiuni prevăzute în **noul Cod penal**, cum ar fi: art.267 (Omisiunea sesizării), art.289 (Luarea de mită), art.295 (Delapidarea), art.296 (Purtarea abuzivă), art.297 (Abuzul în serviciu), art.300 (Uzurparea funcției), art.301 (Conflictul de interese) sau art.321 (Falsul intelectual).

**5. Jurisprudență relevantă.** Curtea Constituțională s-a pronunțat, în mod indirect, asupra sferei de cuprindere a noțiunii de „funcționar public”, în materia dreptului penal, prin Decizia nr.1.611 din 20 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.106 din 9 februarie 2011. Cu acel prilej, Curtea a reținut că „ridicarea acestei excepții a fost generată de împrejurarea că, în speța dedusă judecării, primarul, în calitate de subiect distinct de drept, ales ca urmare a unui sufragiu local, este considerat ca făcând parte din sfera noțiunilor de funcționar public ori de alt funcționar, putând fi cercetat penal pentru săvârșirea infracțiunilor pentru care Codul penal cere o asemenea calificare”, autorii sesizării de neconstituționalitate urmărind „o eventuală modificare de către Curtea Constituțională a înțelesului noțiunii de funcționar public ori de alt funcționar în sensul legii penale, prin circumstanțierea sferei de incidență a acestuia în vederea excluderii aleșilor locali de la calitatea de subiecți activi pentru infracțiunile de serviciu ori de corupție”.

Or, cu privire la această problemă, Curtea a statuat că „ținând seama de sfera atribuțiilor care intră în competența primarului, care prin excelență au conotații de putere publică, apare justificată vocația primarului la calitatea de subiect activ pentru infracțiunile de serviciu sau în legătură cu serviciul, precum și pentru cele de corupție. În caz contrar, se poate desprinde concluzia că primarul este deasupra legii, neputând fi cercetat și pedepsit pentru săvârșirea unor infracțiuni care aduc atingere activităților de interes public, cum ar fi de exemplu cele de abuz în serviciu contra intereselor publice, de luare de mită, de primire de foloase necuvenite, de fals intelectual și altele, fapt care ar fi incompatibil cu funcționarea statului de drept”.

**VII. Examinând obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului unic al Legii pentru modificarea art.253<sup>1</sup> din Codul penal, Curtea reține următoarele:**

**1. Cadrul legal actual referitor la conflictul de interese**

Actualul Cod penal prevede în Partea specială, Titlul VI — *Infracțiuni care aduc atingere unor activități de interes public sau altor activități reglementate de lege*, Capitolul I — *Infracțiuni de serviciu sau în legătură cu serviciul* în art.253<sup>1</sup>, infracțiunea conflictului de interese, și anume: „*Fapta funcționarului public care, în exercițiul atribuțiilor de serviciu, îndeplinește un act ori participă la luarea unei decizii prin care s-a realizat, direct sau indirect, un folos material pentru sine, soțul său, o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv, sau pentru o altă persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de servicii sau foloase de orice natură, se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 5 ani și interzicerea dreptului de a ocupa o funcție publică pe durată maximă.*”

(2) *Dispozițiile alin.1 nu se aplică în cazul emiterii, aprobării sau adoptării actelor normative.*”

Incrimnarea faptei calificate conflict de interese s-a realizat în anul 2006, prin art.I pct.61 din Legea nr.278/2006 pentru modificarea și completarea Codului penal, precum și pentru modificarea și completarea altor legi, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.601 din data de 12 iulie 2006. Scopul urmărit prin reglementarea infracțiunii de conflict de interese a fost acela de a crea premisele legale desfășurării activităților de serviciu într-un cadru de imparțialitate și integritate a exercitării funcțiilor și demnităților publice, incriminarea faptei având un rol disuasiv pentru persoanele care ocupă astfel de funcții în ceea ce privește obținerea de foloase materiale pentru sine sau pentru subiectele de drept enumerate de textul de lege. Or, această cerință este apreciată ca fiind esențială pentru derularea normală a relațiilor sociale referitoare la activitatea funcționarilor publici, întrucât asigură încrederea cetățenilor în autoritățile și instituțiile statului.

Textul actual al infracțiunii este în acord cu Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003, ratificată de România prin Legea nr.365/2004, care prevede că „Fiecare stat parte se străduiește, dacă este cazul și conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, să aplice măsuri și sisteme care să-i oblige pe agenții publici să declare autorităților competente toate activitățile exterioare, orice ocupație, orice plasamente, orice bunuri și orice dar sau avantaj substanțial din care ar putea rezulta un conflict de interese cu funcțiile lor de agent public.”

**2. Legea modificatoare** prevede incriminarea conflictului de interese într-o nouă formă, și anume *„Fapta persoanei care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu ce rezultă dintr-un contract de muncă și o fișă a postului semnate cu o instituție dintre cele prevăzute la art.145, îndeplinește un act prin care s-a realizat, direct sau indirect, un folos material necuvenit, pentru sine, soțul său, o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 3 ani sau cu amendă și interzicerea dreptului de a ocupa funcția publică de care s-a folosit la săvârșirea faptei pentru o durată de maximum 3 ani, calculată începând cu data săvârșirii faptei.*

*Dispozițiile alin.1 nu se aplică în cazul emiterii, aprobării, adoptării sau semnării actelor normative sau administrative, precum și în cazul încheierii unui act sau a luării unei hotărâri care să privească creația, dezvoltarea, pregătirea științifică, artistică, literară, profesională.”*

3.1. Din **analiza comparată** a textului de lege modificat cu textul de lege modificator rezultă că noile dispoziții elimină *„funcționarul public”* ca subiect activ al infracțiunii de conflict de interese și îl înlocuiește cu persoana care are calitatea de angajat al unei autorități publice, instituții publice, instituții sau altei persoane juridice de interes public, prevăzute de art.145 din actualul Cod penal.

Pe cale de consecință, norma modificatoare a alin.(1) al art.253<sup>1</sup> din Codul penal restrânge sfera de aplicare a normei de incriminare a conflictului de interese la persoanele care săvârșesc fapta în exercitarea atribuțiilor de serviciu *„ce rezultă dintr-un contract de muncă și o fișă a postului semnate cu o instituție dintre cele prevăzute la art.145 din Codul penal”*, excluzând incidența normei de incriminare în cazul tuturor persoanelor care exercită funcții alese sau numite, funcții care nu implică încheierea unui contract de muncă cu una dintre instituțiile prevăzute în art.145 din Codul penal și nu presupun exercitarea atribuțiilor de serviciu pe baza unei fișe a postului.

Or, în condițiile în care, așa cum s-a arătat în prealabil, finalitatea legii este aceea de a crea premisele ca persoana care deține o demnitate sau o funcție publică să-și îndeplinească cu obiectivitate atribuțiile care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative, să-și exercite activitatea de serviciu cu respectarea principiilor imparțialității, integrității, transparenței deciziei și supremației interesului public, iar nu în scopul realizării unor interese personale de natură patrimonială, care să prejudicieze interesul public și să afecteze încrederea cetățenilor în instituțiile statului, restrângerea sferei de incidență a normei de incriminare a conflictului de interese generează importante probleme de neconstituționalitate.

Curtea constată că noua dispoziție se constituie într-o veritabilă cauză de impunitate a persoanelor care dețin funcții alese sau numite în ceea ce privește infracțiunea prevăzută în art.253<sup>1</sup> din Codul penal, fiind excluși, printre alții, Președintele României, deputații și senatorii, miniștrii, judecătorii, procurorii, funcționarii publici, primarii, președinții consiliilor județene, consilierii locali și județeni sau prefectii.

Mai mult, tot în alin.(1) al art.253<sup>1</sup> din Codul penal, noile dispoziții introduc sintagma *„folos material necuvenit”*. Însă, prevederea condiției caracterului necuvenit al folosului material obținut este lipsită de fundament, în raport cu obiectul juridic special al acestei infracțiuni, respectiv relațiile sociale referitoare la buna desfășurare a activității de serviciu, activitate care nu se poate realiza în condițiile îndeplinirii unor acte cu încălcarea principiilor

imparțialității, integrității, transparenței deciziei și supremației interesului public în exercitarea demnităților și funcțiilor publice. Astfel, conflictul de interese nu poate presupune doar obținerea unor foloase materiale necuvenite, ci obținerea oricărui tip de folos, întrucât incriminarea nu urmărește sancționarea unor situații în care sunt încălcate normele legale care conferă temei și justificare obținerii unor foloase materiale, ci a situațiilor în care exercitarea imparțială a atribuțiilor de serviciu ale funcționarului public ar putea fi afectată.

3.2. În ceea ce privește modificarea adusă alin.(2) al art.253<sup>1</sup> din Codul penal, aceasta vizează o completare a excepției de la aplicarea dispozițiilor alin.(1). Astfel, în Codul penal actual, dispozițiile alin.(1) nu se aplică în cazul „emiterii, aprobării sau adoptării actelor normative”. Norma modificatoare prevede în plus că nu există infracțiunea de conflict de interese *nici când emiterea, aprobarea, adoptarea sau semnarea privește un act administrativ sau când se încheie acte sau se iau hotărâri care privesc creația, dezvoltarea, pregătirea științifică, artistică, literară, profesională*. De asemenea, nu intră în sfera actelor incriminate *nici semnarea actelor normative*.

Or, în măsura în care sfera subiecților de drept care pot avea calitatea de autor al infracțiunii de conflict de interese a fost restrânsă, potrivit modificărilor aduse alin.(1) al art.253<sup>1</sup>, la persoanele care își exercită atribuțiile de serviciu în temeiul unui contract de muncă, se ridică problema competenței unor astfel de persoane de a emite, aproba, adopta sau semna acte normative sau administrative, de a încheia acte sau de lua hotărâri care privesc creația, dezvoltarea, pregătirea științifică, artistică, literară, profesională, după caz. Apare cu evidență faptul că, în majoritatea cazurilor, în cadrul autorităților publice sau instituțiilor publice, persoanele cu competențe în domeniul decizional sunt cele care au fost investite în funcția sau demnitatea publică prin numire sau alegere, aceste persoane exercitând atribuții în materia vizată de textul de lege.

Pe de altă parte, completarea dispozițiilor care reglementează excepțiile de la incriminarea faptelor care se constituie în infracțiuni de conflict de interese cu faptele care vizează emiterea, aprobarea, adoptarea sau semnarea actelor administrative lipsește de conținut însăși reglementarea infracțiunii, echivalând, practic, cu o dezincriminare a faptei. Astfel, exercitarea atribuțiilor de serviciu în cadrul autorităților publice, instituțiilor publice, instituțiilor sau altei persoane juridice de interes public se materializează într-o proporție covârșitoare prin emiterea, aprobarea, adoptarea și semnarea unor acte administrative care produc efecte juridice în sfera relațiilor sociale. Or, înlăturând de la incidența legii penale tocmai faptele persoanelor care constituie principalul obiect de activitate al acestora, tragerea la răspundere penală, sub aspectul săvârșirii infracțiunii vizate, devine una iluzorie.

Potrivit Expunerii de motive care a însoțit Legea nr.278/2006, se arată că, în vederea eficientizării acțiunilor de prevenire și sancționare a faptelor de corupție, prin incriminarea „conflictului de interese”, „se urmărește sancționarea penală a funcționarului public care, în mod conștient și deliberat, satisface interese personale prin îndeplinirea atribuțiilor publice [...], înlăturarea oricărei suspiciuni cu privire la conduita funcționarului public care este chemat să îndeplinească un act sau să participe la luarea unei decizii în virtutea atribuțiilor sale de serviciu, iar prin aceasta produce, direct sau indirect, un folos material pentru sine, soțul său, o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv, sau pentru o altă persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de servicii sau foloase de orice natură. În prezent, există întemeiat suspiciunea că funcționarul public nu va depune toate diligențele în vederea satisfacerii interesului public, ci va încerca să satisfacă interesul său ori al uneia dintre persoanele sus-arătate.”

Dacă în anul 2006, legiuitorul a apreciat oportună incriminarea „conflictului de interese”, pentru motivele expuse mai sus, în anul 2013, legiuitorul practic dezincriminează fapta, fără a motiva în niciun fel intervenția sa legislativă. Aceasta nu este justificată atât timp cât acțiunile de prevenire și sancționare a faptelor de corupție comise de funcționarii publici sunt la fel de necesare în societatea românească, cum la fel de necesare sunt măsurile, inclusiv prin mijloace de drept penal, de asigurare a integrității în exercitarea funcțiilor publice.

### VIII. Concluzii

Dispozițiile art.I pct.5 și art.II pct.3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative exceptează din sfera de incidență a noțiunilor de „funcționar public”/„funcționar”, definite de prevederile art.147 din actualul Cod penal, respectiv de „funcționar public” prevăzut de art.175 din noul Cod penal, pe Președintele României, pe deputații și pe senatorii, persoane care sunt exonerate de răspundere penală pentru toate infracțiunile la care subiectul activ este un funcționar public sau funcționar.

De asemenea, prin înlocuirea noțiunii de „funcționar public” cu sintagma „persoanei care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu ce rezultă dintr-un contract de muncă și o fișă a postului semnate cu o instituție dintre cele prevăzute la art.145” sunt exonerate de răspundere penală pentru infracțiunea de conflict de interese toate persoanele care, deși se circumscriu sferei noțiunii de drept penal a „funcționarului public”, astfel cum este aceasta definită de art.147 din actualul Cod penal, sunt investite în funcția sau demnitatea publică prin numire sau alegere. De asemenea, prin eliminarea din sfera actelor care pot constitui infracțiunea de conflict de interese a celor care privesc emiterea, adoptarea, aprobarea și semnarea actelor administrative sau a hotărârilor privind creația și dezvoltarea științifică, artistică, literară și profesională, infracțiunea este propriu-zis lipsită de conținut.

Curtea constată că, prin modificările operate, legiuitorul a afectat protecția penală acordată unor valori sociale deosebit de importante. Fenomenul corupției este considerat a fi una dintre cele mai grave amenințări cu privire la instituțiile statului de drept, democrație, drepturile omului, echitatea și justiția socială, cu efecte negative asupra activității autorităților și instituțiilor publice și asupra funcționării economiei de piață. Corupția se constituie într-un obstacol al dezvoltării economice a statului și compromite stabilitatea instituțiilor democratice și fundamentul moral al societății. În consecință, în ultima perioadă, politica penală declarată a statului a fost aceea de a intensifica eforturile în scopul adoptării unor acte normative în materia combaterii corupției, care, printre altele, să prevadă incriminarea coordonată a tuturor infracțiunilor de corupție la toate nivelurile autorităților și instituțiilor statului.

În condițiile în care mandatul prezidențial și mandatul parlamentar sunt definite ca funcții de demnitate publică, astfel cum fac referire dispozițiile art.16 alin.(3) din Constituție, persoanele care ocupă aceste funcții exercită atribuții și responsabilități, stabilite în temeiul Constituției și al legii, în scopul realizării prerogativelor de putere cu care sunt investite, la nivelul cel mai înalt în statul român. Prin urmare, având în vedere sfera atribuțiilor ce intră în competența funcțiilor alese exceptate de la dispozițiile art.147 din actualul Cod penal și de la dispozițiile art.175 din noul Cod penal, care, prin excelență, au conotații de putere publică, este justificată vocația acestora la calitatea de subiect activ pentru infracțiunile de serviciu și pentru infracțiunile de corupție. Însă consacrand la nivel normativ cauza de impunitate a acestor persoane cu privire la infracțiuni care aduc atingere instituțiilor fundamentale ale statului de drept, legiuitorul reglementează un regim juridic distinct, de natură să le confere un statut privilegiat față de restul persoanelor care exercită funcții și demnități publice, și care rămân circumscrise noțiunii de „funcționar public”. Așa fiind, în mod paradoxal, legiuitorul extrage din aria de incidență a răspunderii penale tocmai persoanele care ocupă funcții reprezentative în stat și care exercită prerogative de putere reală, persoane ale căror fapte de natură penală produc consecințe grave asupra bunei funcționări a autorităților publice, asupra actului decizional care privește interesul general al societății și, nu în ultimul rând, asupra încrederii cetățenilor în autoritatea și prestigiul instituțiilor statului.

Curtea apreciază că, dacă asemenea fapte nu ar fi descurajate prin mijloacele dreptului penal, ar conduce la încălcarea valorilor fundamentale, ocrotite de Codul penal, valori de rang constituțional, precum statul de drept, democrația, respectarea Constituției și a legilor, care sunt consacrate prin art.1 alin.(3) și (5) din Legea fundamentală printre valorile supreme.

Pe de altă parte, Curtea constată că statutul juridic distinct, privilegiat, sub aspectul răspunderii penale, contravine principiului egalității în drepturi a cetățenilor consacrat de art.16 alin.(1) din Constituție, potrivit căruia „cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, **fără privilegii și fără discriminări**”. Mai mult, dispozițiile art.I pct.5 și art.II pct.3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative contravin și prevederilor art.16 alin.(2) din Constituție. Într-adevăr, în măsura în care anumite subiecte de drept sunt excluse, prin efectul unei dispoziții legale adoptate în considerarea lor și aplicabile numai în ceea ce le privește, incidenței unei reglementări legale constituind dreptul comun în materie, dispozițiile legale în cauză nesocotesc principiul constituțional potrivit căruia „*nimeni nu este mai presus de lege*”.

În plus, statutul juridic privilegiat creat persoanelor care ocupă funcțiile alese exceptate de la dispozițiile art.147 din actualul Cod penal și de la dispozițiile art.175 din noul Cod penal contravine și prevederilor art.11 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora „*Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte.*” Astfel, ratificând sau aderând la convențiile internaționale menționate în prealabil, statul român și-a asumat obligația de a respecta și transpune întocmai prevederile internaționale în dreptul său intern, și anume obligația de a incrimina corupția activă și corupția pasivă a persoanelor care se circumscriu categoriilor „agent public”, „membru al

adunărilor publice naționale”, „funcționar național”, „ofițer public”, noțiuni care au corespondență, în dreptul penal român, în noțiunile de „funcționar public”, „funcționar”.

*Mutatis mutandis*, Curtea reține aceleași argumente și în ceea ce privește cauza de impunitate a persoanelor care ocupă funcții sau demnități publice obținute prin numire sau alegere în cadrul autorităților publice, instituțiilor publice, instituțiilor sau altor persoane juridice de interes public, cu privire la infracțiunea de conflict de interese.

În plus, referitor la modificările aduse art.253<sup>1</sup> din Codul penal, Curtea constată că, potrivit art.1 alin.(5) din Legea fundamentală, respectarea Constituției este obligatorie, de unde rezultă că Parlamentul nu-și poate exercita competența de incriminare și de dezincriminare a unor fapte antisociale, decât cu respectarea normelor și principiilor consacrate prin Constituție. De altfel, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa (Decizia Curții Constituționale nr.62/2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.104 din 12 februarie 2007) că „Parlamentul nu ar putea defini și stabili ca infracțiuni, fără ca prin aceasta să încalce Constituția, fapte în conținutul cărora ar intra elemente de discriminare dintre cele prevăzute de art.4 alin.(2) din Legea fundamentală. Tot astfel, Parlamentul nu poate proceda la eliminarea protecției juridice penale a valorilor cu statut constituțional. Libertatea de reglementare pe care o are Parlamentul în aceste cazuri se exercită prin reglementarea condițiilor de tragere la răspundere penală pentru faptele antisociale care aduc atingere valorilor prevăzute și garantate de Constituție”.

Prin urmare, ținând seama de argumentele expuse mai sus, Curtea constată că dispozițiile art.I pct.5 și art.II pct.3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative și dispozițiile articolului unic al Legii pentru modificarea art.253<sup>1</sup> din Codul penal contravin prevederilor art.1 alin.(3) și (5), art.11 alin.(1) și ale art. 16 alin.(1) și (2) din Constituția României.

Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

#### CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite 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> din Codul penal și constată că aceste dispoziții sunt neconstituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Dezbaterile au avut loc în ședința din data de 15 ianuarie 2014.