



Manual de bune practici în domeniul anticorupției, eticii și integrității la nivelul UAT Orșova

Lect.univ.dr. Mădălin-Savu TICU¹

¹ Autorul este cadru didactic al Facultății de Drept, Universitatea din Craiova.



CUPRINS

I. Detalii despre proiect și scopul manualului

II. Definiții și cadru conceptual

III. Specificul UAT Orșova în domeniul luptei anticorupție

IV. Strategia națională anticorupție 2016-2020

IV.1. Despre Strategia Națională Anticorupție

IV.2. Valori ale SNA 2016-2020

IV.3. Principii ale SNA 2016-2020

V. Strategia națională anticorupție 2021-2025

VI. Cadrul legal

VII. Funcționarii publici, infracțiunile de corupție și infracțiunile de serviciu în Codul penal român

VIII. Despre conflictul de interese și incompatibilități

VIII.1. Conflictul de interese - Infracțiune de corupție. Elemente.

VIII.2. Incompatibilitățile

IX. Declarația de avere și declarația de interese

X. Concluzii

XI. Bibliografie



I. Detalii despre proiect și scopul manualului

Prezentul manual de bune practici în domeniul anticorupției, eticii și integrității a fost gândit și elaborat pentru a sprijini activitățile de la nivelul UAT Orșova în sensul unei înțelegeri mai exacte, mai corecte a fenomenului corupției, a metodelor prin care aceasta poate fi prevenită și combătută, dar și a mijloacelor de natură deontologică pe care s-ar putea fundamenta posibilele politici viitoare de eradicare a acestui flagel. Astfel, fără a avea pretenția unui studiu exhaustiv, documentul de față se dorește a fi un ghid, un îndrumar de la care funcționarii publici vor putea pleca în a înțelege mai bine (și astfel a putea evita) eventualele aspecte ce privesc incompatibilitățile, conflictele de interese sau chiar faptele de natură penală ce ar impieta asupra activității lor, dar și asupra instituției publice în sine.

Elaborarea manualului se constituie într-una dintre activitățile proiectului cu titlul “*Promovarea principiilor de etică, transparență și integritate la nivelul UAT Orșova*”, cod proiect: cod SIPOCA 1109; cod SMIS 152182, proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programului Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020, având ca beneficiar *Primăria Orșova*, iar ca partener *Asociația pentru implementarea și dezvoltarea culturii antreprenoriale*.

Obiectivul proiectului constă în sprijinirea măsurilor de prevenire a corupției la nivelul UAT Orșova, prin intermediul câtorva obiective specifice, precum: OS1. Aplicarea unitară a normelor, mecanismelor și procedurilor în materie de etică și integritate la nivelul UAT Orșova.

OS2. Creșterea gradului de implementare a măsurilor referitoare la prevenirea corupției și a indicatorilor de evaluare în autoritățile și instituțiile publice.



OS3.Îmbunătățirea cunoștințelor și a competențelor personalului din UAT Orșova în ceea ce privește prevenirea corupției.

Valoarea totală a proiectului este de 348.554,51 lei, din care valoarea cofinanțării U.E. este de 341.583,40 lei, în timp ce durata implementării proiectului este de 12 luni, acesta începând la 19.11.2021.

Consolidarea intervenției împotriva corupției va implica inclusiv analiza și, după caz, îmbunătățirea legislației incidente, sau care ar putea rezulta indirect în cuprinsul obiectivelor generale și direcțiilor de acțiune aferente. Punerea în aplicare a măsurilor preconizate în strategiile interne ale UAT Orșova va putea implica și adoptarea de acte administrative cu caracter normativ cu rol pregnant în prevenirea și combaterea corupției.

Orice manual, așa cum este și cel de față, pornește de la ideea sesizării și stabilirii unor vulnerabilități și a încercării de a depista soluții viabile, în sensul raportării problematicii respective la metoda dialectică hegeliană ce pleacă de la afirmarea unei anumite *teze*, trece prin elementul opus al *antitezei* și se finalizează prin soluționarea corespunzătoare dată de elementul *sintezei*.

Se pleacă de la general către particular, începându-se cu manualul de bune practici în domeniul anticorupției, eticii și integrității, manual ce fixează cadrul generic al proiectului, în sensul în care stabilește: modul de implementare a măsurilor din Strategia Națională Anticorupție 2011-2025 la nivelul Primăriei municipiului Orșova; accesul la informațiile de interes public; modul cum se face guvernarea deschisă la nivel local; transparența decizională la nivelul UAT



Orșova; rolul ocupat de avertizorul de integritate; măsurile concrete prin care se pot evita conflictele de interese și incompatibilitățile în rândul angajaților din administrația publică locală și în rândul aleșilor locali; obligativitatea completării declarațiilor de avere și de interese; definiția și efectele nocive ale pantouflagelului; semnificația eticii în cadrul administrației publice locale etc.

Subsecvent manualului, vor fi necesare documente interne de lucru, măsuri și proceduri care să pună în aplicare cadrul legal în domeniul anticorupției, eticii și integrității, subliniind: actele normative de referință în domeniul eticii și integrității; aspectele privind accesul la informațiile de interes public; necesitatea transparenței decizionale; modalitățile concrete de protecție a avertizorului de integritate; conflictul de interese și regimul incompatibilităților în administrația publică locală; declararea averilor și a cadourilor; funcțiile sensibile, cu grad înalt de vulnerabilitate din perspectiva producerii actelor de corupție; necesitatea conceperii unui cod etic/cod de conduită deontologică.

În felul acesta, plecând de la teoretic și conceptual către practic și structural, acest manual de bune practici vine în întâmpinarea nevoii concrete a grupului-țintă al proiectului (dar și a celorlalți actori implicați în diseminarea aspectelor legate de lupta anticorupție) de a cunoaște mai mult, de a se familiariza, de a problematiza și de a afla răspunsul la o întrebare (aparent) simplă : cum pot lupta împotriva corupției?

II. Definiții și cadru conceptual

Pe parcursul prezentului manual vom opera cu o serie de termeni și de definiții care vor formaliza cadrul conceptual pentru înțelegerea corespunzătoare a ceea ce înseamnă fenomenul corupției și modalitățile concrete de luptă împotriva sa. Sensurile acestor termeni și cuprinsul conceptelor folosite este, în general, următorul:

- **Acte de corupție** – acele fapte comise în legătură cu exercitarea unor funcții, a unor îndatoriri de serviciu și care constau în încălcări ale atribuțiilor, urmărind în toate cazurile un profit².
- **Corupție activă** – promisiunea, oferirea sau darea cu intenție, de către persoane, direct sau indirect, a unui folos necuvenit, unui funcționar public, pentru sine ori pentru altul, în vederea îndeplinirii ori abținerii de la îndeplinirea unui act în exercițiul funcțiilor sale³.
- **Corupție pasivă** – solicitarea ori primirea cu intenție, de către un funcționar public, direct sau indirect, a unui folos necuvenit, pentru sine ori pentru altul, sau acceptarea unei oferte sau promisiuni a unui astfel de folos, în

² A. Boroș, N. Neagu, *Armonizarea legislației române cu legislația comunitară în materie de corupție*, revista Dreptul, nr.4/2003, pag.117-125.

³ Alexandru Boroș, *Drept penal. Partea specială*, Ed. C.H. Beck, București, 2014, ediția a 2-a, pag.424.

vederea îndeplinirii ori abținerii de la îndeplinirea unui act în exercițiul funcțiilor sale⁴.

- **Funcționar public** – Art.175 C.pen.: “(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, 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.”
- **Deontologia funcției publice** – Teoria generală a datoriei funcționarului public (*deon, -ontos* (limba greacă) = ceea ce trebuie făcut, ceea ce se cuvine; *logos* (limba greacă) = cuvânt, teorie, studiu, știință). Deontologia cuprinde deci “ansamblul normelor juridice și morale aferente funcției publice, ca

⁴ *Ibidem.*

element intrinsec serviciului public, statuat obiectiv, la un moment dat, în scopul eficientizării serviciilor publice de către cei chemați a îndeplini funcția publică”⁵.

- **Etica** – acea ramură a filosofiei moderne care studiază din punct de vedere teoretic valorile și condiția umană din perspectiva principiilor morale și a rolului lor în viața socială a comunității⁶.

- **Morala** – formează obiectul de studiu al eticii și constă într-un ansamblu de norme de conduită fundamentate pe valori precum bine/rău, cinste, responsabilitate, onestitate, valori larg împărtășite în cadrul unei colectivități și impuse atât prin propria conștiință (conștiința morală), cât și prin presiunea atitudinii celorlalți (opinia publică)⁷.

- **Dreptul** – ansamblul regulilor asigurate și garantate de către stat, care au ca scop organizarea și disciplinarea comportamentului uman în principalele relații din societate, într-un climat specific manifestării coexistenței libertăților, apărării drepturilor esențiale ale omului și statornicirii spiritului de dreptate⁸.

⁵ Ivan Ivanoff, *Teoria și exercițiul funcției publice*, Universitatea Valahia, Târgoviște, 2001, pag.110, apud Nicoleta Miulescu, *Deontologia funcției publice și a funcționarului public în dreptul românesc și comunitar*, ediția a 2-a, Editura Universitaria, Craiova, 2009, pag.111.

⁶ Emanuel Albu, *Deontologia funcției publice*, Editura Fundației România de mâine, București, 2009, pag.11.

⁷ Doru Tompea, *Etică, morală și putere*, Ed. Polirom, Iași, 2000, pag.15.

⁸ Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, Editura Actami, București, 2000, pag.97.

- **Datoria** – o valoare de bază a eticii profesionale, dar și a oricărei conduite din sfera serviciilor publice⁹. *“Acționează în așa fel încât să tratezi în orice situație omenirea, atât în persoana ta cât și în persoana altuia, mereu ca finalitate, nicicând doar ca simplu mijloc”* (Immanuel Kant, formulând imperativul categoric), mergând astfel pe urmele lui Aristotel, care considera ființa umană un scop în sine, în sensul în care (contrar opiniei platoniciene), statul, instituțiile, administrația trebuie puse toate în slujba individului.

- **Incident de integritate** – situația în care, cu privire la un angajat al unei instituții/autorități publice sau întreprinderi publice, a fost luată sau dispusă cel puțin una din următoarele măsuri:

a) încetarea disciplinară a raporturilor de muncă, ca urmare a săvârșirii unei abateri de la normele deontologice sau de la alte prevederi similare menite să protejeze integritatea funcției publice;

b) trimiterea în judecată sau condamnarea pentru săvârșirea unei infracțiuni de corupție sau a unei fapte legate de nerespectarea regimului interdicțiilor, incompatibilităților, conflictului de interese sau declarării averilor;

c) rămânerea definitivă a unui act de constatare emis de către Agenția Națională de Integritate, referitor la încălcarea obligațiilor legale privind averile nejustificate, conflictul de interese sau regimul incompatibilităților;

d) rămânerea definitivă a unei decizii emise de Consiliul General al Consiliului Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare (CNATDCU) privind o lucrare științifică.

⁹ Emanuel Albu, *op.cit.*, pag.14.

- **Comportamentul integru** este acel comportament apreciat sau evaluat din punct de vedere etic ca fiind corect. Integritatea, ca valoare individuală, se referă la această corectitudine etică, care nu poate fi delimitată de corectitudinea legală și profesională;
- **Comportamentul lipsit de integritate** este o formă de subminare a misiunii organizației, conducând la un climat organizațional toxic pentru angajați și terți, și afectând interesele legitime ale tuturor celor implicați, inclusiv interesul public;
- **Planul de integritate** – ansamblul de măsuri identificate de conducerea instituției ca remedii pentru riscurile și vulnerabilitățile instituționale la corupție. Măsurile preconizate pot viza prevenirea corupției, educația angajaților dar și a publicului-țintă vizat de activitatea instituției/autorității, întreprinderii publice, precum și combaterea corupției. Pentru întreprinderile publice, planurile de integritate vor încorpora îndrumările cuprinse în ghidul de bună practică al OCDE¹⁰ privind controlul intern, etica și conformitatea. Planurile de integritate sunt asumate prin acte juridice, precum ordine sau decizii ale conducerii entității;
- **Open contracting data standard**¹¹- este *procesul de transparentizare a procedurilor de achiziție publică și derulare a contractelor prin punerea la dispoziție a datelor deținute de autoritățile publice și implicarea publicului și*

¹⁰ <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>, website accesat la data de 10.07.2022.

¹¹ <https://www.open-contracting.org/why-open-contracting/>, website accesat la data de 10.07.2022.

mediului de afaceri în identificarea și rezolvarea problemelor în domeniu. Procesul este compus din *două etape principale: deschiderea datelor și implicarea cetățenilor și a mediului de afaceri*. Deschiderea datelor și publicarea lor se fac după standarde recunoscute ca bună practică la nivel internațional - Open Contracting Data Standard (OCDS). Deschiderea datelor nu se limitează doar la procesul de achiziție, ci și la faza de contractare și desfășurare a contractelor. Implicarea publicului și a mediului de afaceri aduce beneficii prin găsirea de soluții alternative, mai eficiente, în folosirea banului public, precum și la depășirea unor probleme în derularea procesului de achiziție sau derulare a contractelor. Printre beneficii ar fi important de menționat: folosirea eficientă a fondurilor publice; oferirea posibilității accesării fondurilor publice de către o plajă mai largă de participanți, reducând costurile prin creșterea competiției; oferirea posibilității creșterii calității bunurilor și serviciilor contractate din fonduri publice; prevenirea corupției; promovarea unei analize participative a datelor pentru găsirea de soluții la problemele sectorului public și ale comunităților;

- **Standarde legale de integritate** – Sunt avute în vedere acele măsuri de transparență instituțională și de prevenire a corupției consacrate de legislația națională și reflectate în inventarul anexă la SNA.
- **Pantouflage** - Noile abordări în managementul sectorului public, împreună cu posibilitățile extinse de muncă, au schimbat relațiile serviciului public și ale sectorului privat, precum și percepția publică asupra acestor relații. Necesitatea de a menține încrederea publicului, în special în perioadele de



schimbare, sporește importanța dezvoltării și menținerii sistemelor ce abordează conflictele de interese, inclusiv pe cele care apar la migrarea funcționarilor publici către sectorul privat. Cele mai frecvente obiective ale unui sistem care abordează migrarea funcționarilor publici din sectorul public în cel privat sunt: (1) să se asigure că anumite informații dobândite în serviciul public nu sunt utilizate în mod abuziv; (2) să se asigure că exercitarea autorității de către un funcționar public nu este influențată de câștigul personal, inclusiv prin speranța sau așteptarea unei angajări viitoare și (3) să se asigure că accesul și contactele actualilor precum și ale foștilor funcționari publici nu sunt utilizate pentru beneficiile nejustificate ale funcționarilor sau ale altora.

III. Specificul UAT Orșova în domeniul luptei anticorupție

Specificul UAT Orșova în domeniul luptei anticorupție trebuie să țină cont de câteva elemente¹², precum: întemeierea istorică a localității și specificul regional; cetățenii municipiului Orșova, aspectele demografice, chestiunile de protecție a minorităților; așezarea geografică și activitățile specifice zonei, atât din punctul de vedere al ocupabilității/angajabilității cetățenilor, cât și din perspectiva zonei de graniță în care se află și a vecinătății fluviului Dunărea etc.

¹² Aceste elemente pot fi cunoscute pe larg cetățenilor/publicului interesat accesând informațiile aferente anului 2011, din *Raportul privind starea economică, socială și de mediu a municipiului Orșova la data de 1 martie 2011*: <https://primariaorsova.ro/storage/formidable/75/S20C-411032408400.pdf> . Considerăm că, în sprijinul transparenței informației și al liberului acces la informație, acest raport ar trebui actualizat.



Informații în acest sens pot fi regăsite pe portalul Primăriei Orșova¹³, care uneori este bogat în surse (cu privire la unele informații), dar care ar trebui îmbunătățit și actualizat (cu privire la alte categorii de informații¹⁴).

Din perspectiva luptei anticorupție, a transparenței informaționale și a elementelor de integritate la nivelul funcționarilor Primăriei Orșova, există încă aspecte de îmbunătățit sau de actualizat, mai ales în ceea ce înseamnă accesul și încărcarea în portal a unor documente utile¹⁵ cetățenilor, cum ar fi: un cod etic/deontologic; un mecanism de raportare a încălcărilor legii; prezentarea unui plan de integritate al instituției; asumarea unei agende de integritate organizațională; prezentarea cadourilor primite și care cad sub incidența Legii nr. 251/2004; prezentarea unui raport cu privire la planul de integritate; situația incidentelor de integritate și a măsurilor adoptate; încărcarea unei serii de materiale informative etc.

Portalul Primăriei Orșova trebuie dezvoltat și sub aspectul transparenței decizionale¹⁶, acolo unde cetățenii trebuie să poată lua la cunoștință de existența ședințelor publice, trebuie să aibă acces la minutele ședințelor și să poată consulta proiectele de acte normative aflate în discuție. Dacă toate aceste categorii de informații sunt publicate, cetățenii vor avea acces la ele iar cerința publicității și a transparenței actului de guvernare locală va fi îndeplinită. Pe de altă parte, lipsa de transparență decizională poate trimite cetățenii la supoziții greșite cu privire la

¹³ <https://primariaorsova.ro/>

¹⁴ Și avem în vedere aici în primul rând dezvoltarea secțiunii “*Integritatea instituțională*”, acolo unde, deși submeniurile sunt diversificate și acoperă foarte bine aria luptei anticorupție și a transparenței instituționale, documentele respective lipsesc.

¹⁵ Trebuie încărcate și/sau actualizate informațiile și documentele de la următorul link: <https://primariaorsova.ro/integritatea-institutionala/>

¹⁶ <https://primariaorsova.ro/transparenta-decizionala/proiecte-de-acte-normative/>



potențiale fapte de corupție, de lipsă de integritate sau de încălcarea unor prevederi deontologice.

Din punct de vedere demografic, se observă că, față de anul 2011¹⁷ când populația Orșovei era de 14136 de locuitori, în anul 2022 populația a scăzut drastic, ajungând la un număr de 10441 locuitori, care își desfășoară activitățile pe o suprafață de 57,64 kilometri pătrați. Scăderea demografică de peste 26 de procente în doar 10 ani are legătură, în principal, cu dificultățile întâlnite în găsirea unui loc de muncă și cu nesiguranța stabilității economice. Iar întotdeauna aspectele de natură economică sunt strâns legate de apariția factorilor de risc în proliferarea corupției. Potențiale soluții în lupta împotriva corupției ar putea consta în: salarii atractive, sporuri oferite angajaților, prezentarea sancțiunilor disciplinare și penale pentru o bună cunoaștere a faptelor de corupției și a riscurilor existente, sisteme de protecție și detecție (de tipul camerelor de filmat sau a anunțurilor/afișelor/bannerelor care atrag atenția asupra faptelor de corupție) etc.

Specificul dunărean al municipiului Orșova, zona de graniță, scăderea locurilor de muncă și existența unor condiții de viață mai dificile, expun cetățenii și funcționarii din Primărie tentațiilor corupției, motiv pentru care trebuie găsite acele soluții de luptă anticorupție care să fie adaptate specificului demografic, social și zonal. O parte din aceste soluții pot fi regăsite la nivel legislativ, în strategiile naționale anticorupție și în documentele aferente acestora. O altă parte se va regăsi în recomandările formulate pe parcursul lucrării și în exemplele de bună practică prezentate.

¹⁷ A se vedea pe larg informațiile aferente anului 2011, din *Raportul privind starea economică, socială și de mediu a municipiului Orșova la data de 1 martie 2011*: <https://primariaorsova.ro/storage/formidable/75/S20C-411032408400.pdf>



IV. Strategia națională anticorupție 2016-2020

IV.1. Despre Strategia Națională Anticorupție¹⁸

Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020, adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 583/2016, este rezultatul unui îndelungat proces de consultare și a avut în vedere concluziile auditului extern independent al SNA 2012-2015. Documentul strategic preia **bunele practici** dezvoltate în cadrul SNA 2012-2015, respectiv misiunile de evaluare și platformele de cooperare, propunându-și totodată să îmbunătățească aspectele care nu au funcționat.

Scopul principal al acesteia este **promovarea integrității**, prin aplicarea riguroasă a cadrului normativ și instituțional de prevenire și combatere a corupției în România.

Strategia se adresează **tuturor instituțiilor publice** reprezentând puterea executivă, legislativă și judecătorească, autorităților publice locale, mediului de afaceri și societății civile.

Pentru fiecare tip de intervenție sunt identificate obiective generale și specifice. Toate acestea sunt dezvoltate prin asumarea **transparenței decizionale** și a **guvernării deschise** dublate de o abordare axată pe **trei direcții de intervenție strategică în domeniul anticorupție: prevenire, educație și combatere.**

¹⁸ <http://sna.just.ro/page-Despre+Strategia+Na%C8%9Bional%C4%83+Anticorup%C8%9Bie>, website accesat la data de 12.07.2022.



Strategia menține paradigma care a stat la baza strategiei anterioare, și anume aceea a asimilării oricărui nou dosar al Direcției Naționale Anticorupție și al Agenției Naționale de Integritate cu un eșec de management.

Această abordare va fi consolidată prin introducerea unor mecanisme concrete de gestionare a eșecului de management, dezvoltarea de măsuri particularizate post incident, și corelarea evaluării performanței manageriale cu cea a integrității instituționale.

Strategia promovează **modelul de manager de instituție** care se implică efectiv în promovarea integrității instituției, care își oferă propriul exemplu de integritate și sancționează sau gestionează adecvat încălcările regulilor, de la cele de tipul abaterilor administrative, până la cele de nivelul infracțiunilor.

Un exemplu în acest sens l-ar putea constitui afișul pe care conducerea Spitalului Județean de Urgență din Slatina l-a expus în secțiile instituției¹⁹, tocmai în ideea de a transmite un mesaj clar față de potențialii cetățeni care ar fi ori interesați, ori “forțați” să folosească actele și faptele de corupție pentru a avea acces la servicii medicale.

Totodată, sunt propuse modificări legislative privind trei dintre măsurile preventive care în vechea strategie nu au funcționat atât de bine și care în practică nu și-au dovedit eficiența (consilierul de etică, interdicțiile post angajare și protecția avertizorului în interes public).

¹⁹ <https://www.hotnews.ro/stiri-sanatate-22941019-foto-afise-care-scrie-avem-salarii-marite-nu-trebuie-spaga-lasam-corutia-sufere-tine-vindecam-fost-lipite-peretii-spitalului-din-slatina.htm>, website accesat la data de 30 august 2022.



SNA 2016–2020 continuă să acorde prioritate măsurilor preventive în sectoarele expuse la corupție. Progresul limitat al prevenției în intervalul 2012 – 2015 a condus la alegerea strategică de a menține sectoarele identificate în strategia anterioară și suplimentarea acestora cu cele ale **educației și sănătății**.

SNA contribuie și la dezvoltarea componentei internaționale, aderarea României la **Convenția anti-mită** a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică continuând să fie un obiectiv strategic național și o prioritate a agendei naționale anticorupție.

Strategia urmărește creșterea gradului de cunoaștere și înțelegere a standardelor de integritate de către angajați și beneficiarii serviciilor publice, dar și consolidarea performanței de combatere a corupției prin mijloace penale și administrative, precum și creșterea gradului de recuperare a produselor infracțiunilor, urmând cele mai bune practici din alte state membre UE și consolidarea practicii judiciare, prin Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate.

IV.2. Valori ale SNA 2016-2020²⁰

SNA 2016 - 2020 păstrează premisa asumării de către toate instituțiile și autoritățile publice, inclusiv întreprinderile publice și alte instituții aflate în coordonarea, subordinea și sub autoritatea instituțiilor publice, a următoarelor valori fundamentale:

²⁰ <http://sna.just.ro/Valori+%C8%99i+principii>, website accesat la data de 12.07.2022.



- **voința politică** – toate cele trei puteri în stat, respectiv puterea executivă, judecătorească și cea legislativă înțeleg importanța unei societăți lipsite de corupție și vor conlucra pentru aducerea la îndeplinire a măsurilor prevăzute de prezenta strategie;
- **integritatea** – reprezentanții instituțiilor și autorităților publice au obligația de a declara orice interese personale care pot veni în contradicție cu exercitarea obiectivă a atribuțiilor de serviciu. Totodată, aceștia sunt obligați să ia toate măsurile necesare pentru evitarea situațiilor de conflict de interese și incompatibilități;
- **prioritatea interesului public** – reprezentanții instituțiilor și autorităților publice au datoria de a considera interesul public mai presus de orice alt interes în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu. Aceștia nu trebuie să se folosească de funcția publică pentru obținerea de beneficii necuvenite patrimoniale sau nepatrimoniale, pentru ei, familiile lor sau persoane apropiate;
- **transparența** – reprezentanții instituțiilor și autorităților publice vor asigura accesul neîngrădit la informațiile de interes public, transparența procesului decizional și consultarea societății civile în cadrul acestui proces.

IV.3. Principii ale SNA 2016-2020²¹

Fiecare măsură se subsumează următoarelor principii, a căror respectare este esențială pentru realizarea unei administrații publice moderne și eficiente:

²¹ <http://sna.just.ro/Valori+%C8%99i+principii>, website accesat la data de 15.07.2022.



- **principiul statului de drept** în baza căruia este consacrată supremația legii, toți cetățenii fiind egali în fața acesteia. Acesta are la bază respectarea drepturilor omului și presupune separația puterilor în stat;
- **principiul răspunderii** potrivit căruia autoritățile statului răspund pentru îndeplinirea atribuțiilor ce le revin, respectiv pentru modul de implementare și eficiența strategiilor;
- **principiul gestionării responsabile a riscurilor generate de comportamente lipsite de integritate**, ca parte integrantă din procesul managerial desfășurat de către fiecare organizație;
- **principiul proporționalității în elaborarea și punerea în aplicare a procedurilor anticorupție**: Instituțiile publice trebuie să elaboreze, să implementeze și să mențină proceduri puternice, care să fie proporționale cu riscurile și vulnerabilitățile instituționale și dimensionate în funcție de resursele și complexitatea organizației;
- **principiul răspunderii la cel mai înalt nivel de angajament**: Politicile „anti-mită” nu vor fi eficiente dacă nu există un mesaj clar dat de administrație de la nivelul cel mai înalt, că mita nu este tolerată. Nivelul superior al conducerii pe fiecare palier al administrației trebuie să inițieze, să supravegheze și să conducă, prin puterea exemplului, punerea în aplicare a unei politici de respingere a corupției, recunoscând faptul că mita este contrară valorilor fundamentale ale integrității, transparenței și responsabilității și că aceasta subminează eficacitatea organizațională;
- **principiul prevenirii săvârșirii faptelor de corupție și a incidentelor de integritate** potrivit căruia identificarea timpurie și înlăturarea în timp util a



premierelor apariției faptelor de corupție sunt prioritare și imperative. Atât instituțiile publice, cât și cele private trebuie să dea dovadă de diligență în evaluarea partenerilor, agenților și contractorilor. Fiecare entitate ar trebui să evalueze riscurile de luare de mită asociate cu intrarea într-un parteneriat sau de contractare a unor acorduri cu alte entități și sunt datoare apoi să efectueze evaluări periodice ale riscurilor. La încheierea de parteneriate sau aranjamente contractuale, trebuie să verifice dacă respectivele organizații au politici și proceduri care sunt în concordanță cu aceste principii și orientări;

- **principiul eficacității în combaterea corupției**, care se bazează pe evaluarea continuă a activității instituțiilor cu atribuții în domeniu, atât din punctul de vedere al îndeplinirii cât mai complete a obiectivelor asumate pentru a produce efectele pozitive pe care societatea le așteaptă, cât și al managementului organizațional;
- **principiul cooperării și coerenței**, în baza căruia instituțiile implicate în prevenirea și combaterea corupției trebuie să coopereze îndeaproape, asigurând o concepție unitară asupra obiectivelor ce trebuie îndeplinite și a măsurilor ce urmează a fi luate;
- **principiul parteneriatului public – privat**, care recunoaște importanța cooptării societății civile și a mediului de afaceri în activitățile concrete de implementare a măsurilor de prevenire a corupției;
- **principiul accesului neîngrădit la informațiile de interes public și al transparenței decizionale.**



V. Strategia națională anticorupție 2021-2025

Prin Hotărârea Guvernului nr.1269 din 17 decembrie 2021 s-a aprobat Strategia națională anticorupție pentru perioada 2021-2025 și documentele aferente acesteia²², hotărârea Guvernului fiind publicată în Monitorul Oficial nr.1218 din 22 decembrie 2021.

Strategia Națională Anticorupție pentru perioada 2021-2025, în corelare cu recomandările formulate de formatele internaționale anticorupție la care România este parte sau la care participă, a promovat schimbarea paradigmei în ceea ce privește abordarea strategică în acest domeniu. Astfel, SNA 2021-2025 a inclus obiective și măsuri care să acționeze asupra cauzelor mai profunde ale corupției, abordarea nefiind limitată la combaterea fenomenului ci, mai ales, la prevenirea acestuia printr-o bună cunoaștere a riscurilor, dar și a soluțiilor ce trebuie integrate și eficientizate la nivelul instituțiilor publice.

Documentul programatic a inclus măsuri care să vizeze prevenirea corupției, promovarea integrității organizaționale, educația anticorupție și, nu în ultimul rând, recuperarea creanțelor generate de săvârșirea de infracțiuni.

Corupția rămâne în continuare o provocare la nivel național, regional și local, deși în plan strategic corupția este fenomenul infracțional care a făcut cel mai des și mai constant obiectul politicilor penale în România, începând cu anul 2001. Acest fenomen afectează societatea în cele mai diverse moduri, fiind de natură a genera consecințe negative atât în viața economică, cât și în cea socială a cetățenilor. În acest sens, s-a putut observa că, în anumite situații, fenomenul

²² <https://sgg.gov.ro/1/strategia-nationala-anticoruptie/>, website accesat la data de 01.08.2022.



corupției a afectat viața, integritatea fizică, încrederea față de instituțiile statului și patrimoniul cetățenilor.

Corupția rămâne o cauză care limitează perspectivele de dezvoltare a României și capacitatea de promovare a obiectivelor de politică externă, inclusiv a imaginii României în mediul internațional. Iar acest lucru afectează în mod direct viața de zi cu zi a cetățenilor români și șansele acestora la o existență mai bună. Totodată, corupția afectează eficiența și profesionalismul persoanelor din autoritățile și instituțiile publice, mai ales din perspectiva furnizării de servicii de interes general, aspect care generează o încredere scăzută a cetățenilor în capacitatea statului de a gestiona relațiile sociale.

Cauzele fenomenului corupției sunt multiple, iar problematica prevenirii și combaterii corupției intră în spectrul de competență a mai multor instituții din România, care trebuie să coopereze pentru obținerea sinergiei în activitățile de promovare a integrității. Din perspectiva mediului de afaceri privat din România, se poate constata că au fost înregistrate evoluții în promovarea integrității în mediul de afaceri, mai ales în cadrul întreprinderilor publice, care însă pot cunoaște progrese suplimentare, printr-o colaborare strânsă cu autoritățile și instituțiile publice, care pot impulsiona inițiativele de promovare a integrității în sectorul privat.

Corupția nu reprezintă un impediment (deal-breaker) în derularea afacerilor din cauza percepției greșite a antreprenorilor potrivit căreia corupția ar fi necesară pentru a derula unele contracte în România.

O provocare suplimentară pentru autorități este cauzată de rolul corupției de facilitator al activității grupurilor de crimă organizată. Prin urmare, prezenta strategie include un obiectiv specific care are în vedere abordarea integrată a



corupției și a criminalității organizate, deoarece granița dintre corupție și criminalitate organizată este doar de ordin formal - conceptual, pentru rațiuni de abordare sistemică și coerentă din punct de vedere legal și instituțional.

Totodată, consecințele generate de pandemia COVID-19 trebuie să fie evaluate de către autoritățile și instituțiile publice competente în vederea gestionării corespunzătoare a acestora. Mai multe organizații internaționale din domeniul anticorupției au atras atenția asupra provocărilor existente în prezent la adresa transparenței cu privire la achizițiile publice (în special la nivelul sistemului de sănătate²³), integrității organelor de ordine și siguranță publică și oferirii de asistență medicală.

Strategia Națională de Apărare a Țării pentru perioada 2020-2024 (denumită în continuare SNApȚ 2020-2024) confirmă atașamentul autorităților române pentru apărarea statului de drept și a democrației, independența justiției și lupta împotriva corupției, subliniind totodată efectele sistemice negative generate de corupție la nivel național. Conform capitolului privind România din Raportul 2020 privind statul de drept al Comisiei Europene, România dispune de un cadru strategic național cuprinzător în domeniul luptei anticorupție, bazat pe participarea largă a actorilor instituționali de la nivel național și local. În ciuda progreselor realizate de România în ultimul deceniu în domeniul luptei anticorupție, provocările cu care s-a confruntat sistemul judiciar în perioada 2017-2019 au pus sub semnul întrebării durabilitatea reformelor anticorupție. Importanța susținerii implementării SNA de către factorul politic a fost ilustrată în mod constant de către

²³ Cu privire la achiziția de vaccinuri, măști de protecție, materiale și aparatură medicală etc., bunuri care în momentul actual fie au valabilitatea expirată, fie sunt depozitate neconform și nu servesc scopului pentru care au fost achiziționate, reprezentând o risipă a banului public doar în numele unei așa-zise necesități de protecție a sănătății cetățenilor.



Comisia Europeană în cadrul rapoartelor Mecanismului de Cooperare și Verificare (denumit în continuare MCV).

În consecință, se impune în primul rând asumarea de către palierul politic a agendei naționale anticorupție și a angajamentului de a nu afecta cadrul legislativ și instituțional din domeniul anticorupției. Totodată, sunt necesare consolidarea evaluării riscurilor și a vulnerabilităților la corupție, corelarea și eficientizarea mecanismelor de prevenire, educație și combatere de care statul român dispune, respectiv consolidarea dialogului și a cooperării inter-instituționale în cadrul unei abordări integrate de tip strategic.

Actuala strategie va menține abordarea utilizată de strategiile anterioare, care au acordat prioritate măsurilor preventive în sectoarele expuse la corupție. Progresul dispart al prevenției în perioada 2016-2020 a determinat menținerea sectoarelor identificate ca prioritare de strategia anterioară, cu suplimentarea acestora cu domeniul protecției mediului înconjurător și domeniul protejării patrimoniului cultural și înlăturarea sistemului judiciar din categoria sectoarelor prioritare.

Prezenta strategie a fost realizată în urma unui amplu proces de consultare cu sectorul public, dar și cu societatea civilă și mediul de afaceri din România. Astfel, SNA realizează o radiografie a manifestării fenomenului la nivel național, și, corelativ, a capacității naționale de răspuns și prezintă o viziune integrată, armonizată inter-instituțional cu privire la misiunea și obiectivele necesar a fi asumate de principalele instituții cu responsabilități, cu obiective generale, specifice și acțiuni principale, individualizate în funcție de competențele legale ale fiecărei instituții și specificul sectoarelor prioritare. SNA pune accent pe rafinarea mecanismelor de cooperare pentru obținerea unor rezultate cât mai eficiente în



promovarea integrității și lupta împotriva corupției. Ca orizont de timp abordarea propusă vizează perioada 2021-2025²⁴.

Acest document programatic include o abordare strategică, cuprinzând:

- aspecte privind viziunea;
- o misiune asumată, bazată pe voință politică, pe integritate, pe prioritizarea interesului public și pe principiile transparenței;
- principii generale, precum cel: al statului de drept; al răspunderii; al gestionării responsabile a riscurilor generate de comportamente lipsite de integritate; al proporționalității în elaborarea și punerea în aplicare a procedurilor anticorupție; al răspunderii la cel mai înalt nivel de angajament; al prevenirii incidentelor de integritate; al eficacității în combaterea corupției; coerenței de acțiune inter-instituționale; al parteneriatului public - privat; al accesului neîngrădit la informațiile de interes public și al transparenței decizionale sau cel al cooperării internaționale active;
- un set de termeni și de definiții;
- o prezentare a fenomenului corupției în contextul european și internațional, precum și în contextul național;
- măsurile de transparență instituțională și de prevenire a corupției ce pot fi luate, dintre care amintim: necesitatea elaborării de coduri etice/deontologice/de conduită; aspectele privind existența consilierului de etică; chestiunile privitoare la obligația declarării cadourilor; redactarea la timp și complet a declarațiilor de avere și de interese; definirea conflictului de interese; incompatibilitățile existente; interdicțiile după încheierea angajării în cadrul instituțiilor publice (pantouflage); aplicarea transparenței

²⁴ <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/249932>, website accesat la data de 02.08.2022.

în procesul decizional; modalitățile de acces la informațiile de interes public; instituția avertizorului în interes public și modalitățile de protecție a acestuia; funcțiile sensibile în ceea ce privește etica și integritatea; prezentarea riscurilor și a vulnerabilităților la corupție în administrația publică;

- definirea sectoarelor prioritare în materie de corupție, dintre care amintim: sistemul public de sănătate; sistemul național de educație; mediul de afaceri din țară; domeniul achizițiilor publice; finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale; activitatea membrilor Parlamentului; protecția mediului înconjurător; protejarea patrimoniului cultural;
- capacitatea națională de răspuns în materia corupției;
- obiectivele generale și direcțiile de acțiune²⁵, etc.

VI. Cadrul legal

Deși variat și cu o bună acoperire a problematicii luptei anticorupție, cadrul legal național poate fi îmbunătățit, plecând de la o chestiune elementară, și anume aceea că eficientizarea luptei împotriva corupției trebuie să se întemeieze pe norme suficient de cuprinzătoare încât să acopere o întreagă pleiadă de situații, dar și care să fie suficient de clare încât să nu lase loc unor greșeli, interpretări eronate etc. Menționăm următoarele acte normative ce sprijină lupta împotriva corupției și o fac să fie mai eficientă:

²⁵ Textul complet al *Strategiei naționale anticorupție 2021-2025* poate fi consultat la următorul link: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/249932>

- *Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2021-2025*, adoptată prin Hotărârea Guvernului nr.1269 din 17 decembrie 2021;
- *Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020*, adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 583/2016;
- *Legea nr.571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnaleză încălcări ale legii – (instituția avertizării în interes public);*
- *Legea nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public – (compartimente speciale de informare și relații publice sau o persoană desemnată la nivelul fiecărei instituții în acest sens);*
- *Legea nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative*
 - (atribuții persoane responsabile cu implementarea prevederilor referitoare la declarațiile de avere și la declarațiile de interes (art.6);
- *Legea nr.215/2001 privind administrația publică locală;*
- *Legea nr.161/2003, privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției;*
- *Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici;*
- *Legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali;*
- *Legea nr.7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici;*



- *Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția*, semnată de România la data de 27 ianuarie 1999 și adoptată prin Legea nr.27/2002 (M. Of. nr.65/30.01.2002);
- *Legea nr.78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție*;
- *Codul penal român (Legea nr. 286/2009) etc.*

Necesitatea îmbunătățirii cadrului legal

SNA pornește de la premisa stabilității legislative și instituționale a cadrului anticorupție care a generat performanță în activitatea DNA și ANI. Cu toate acestea, anumite intervenții asupra cadrului legislativ sunt necesare.

Principalele acte normative avute în vedere pentru a fi modificate sunt:

- Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, republicată;
- Legea nr. 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice;
- Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare;



- Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor.

Alte acte normative care este posibil să fie modificate pe perioada implementării SNA:

- Regulamentele Camerei Deputaților și Senatului;
- Legislația privind accesul la informații de interes public și transparență decizională.

Acte normative noi, necesare:

- Cadrul normativ secundar și/sau terțiar în vederea garantării protecției avertizorilor în interes public;
- Act normativ privind activitatea de control intern;



- Act normativ privind controlul și sancționarea încălcării interdicțiilor post-angajare;
- Codul de conduită a membrilor Parlamentului.

Punerea în aplicare a măsurilor preconizate în prezenta strategie va implica și adoptarea de acte administrative cu caracter normativ ale instituțiilor implicate. De asemenea, vor fi adoptate dispoziții și ordine interne pentru delegarea sau detașarea în cadrul Secretariatului tehnic al SNA a unor experți din cadrul instituțiilor publice.

VII. Funcționarii publici, infracțiunile de corupție și infracțiunile de serviciu în Codul penal român

În continuare vom face o trecere în revistă a infracțiunilor de corupție și de serviciu prevăzute la nivelul Codului penal român, acestea fiind și cele mai multe fapte de natură penală săvârșite la nivel național din perspectiva încălcării principiilor de anticorupție, etică și integritate.

În cele ce urmează, acest tablou va evidenția situațiile în care, din punctul de vedere al apărării interesului public, social, statutul de funcționar public reprezintă prin el însuși o circumstanță agravantă, care sporește limitele de pedeapsă în cazul în care subiectul active al infracțiunilor ce vor fi prezentate este un funcționar public.

Filosofia juridică a legiuitorului a fost una extrem de coerentă, în sensul în care a considerat firesc să pedepsească în mod diferit (și exemplar) fapte pentru care, dacă subiectul activ nu ar fi fost funcționar public, limitele de pedeapsă ar fi fost mai mici.

Statutul de funcționar public aduce cu sine responsabilități în plus, o anumită demnitate și o expunere a imaginii care trebuie toate să se constituie în elemente de urmat ca model de restul membrilor unei societăți. Tocmai din acest motiv considerăm noi că legiuitorul a procedat corect penalizând mai aspru faptele săvârșite de funcționarii publice care, în slujba cetățeanului și a statului fiind, trebuie să se constituie mereu într-un exemplu social, iar nu într-un anti-exemplu prin faptele de corupție la care sunt expuși/se expun.

În titlul al V-lea al Codului penal român întâlnim în capitolul I infracțiunile de corupție. Acestea sunt :

- Luarea de mită²⁶ – Art.289 C.pen.: “(1) Fapta funcționarului public care, direct ori indirect, pentru sine sau pentru altul, pretinde ori primește bani sau alte foloase care nu i se cuvin ori acceptă promisiunea unor astfel de foloase, în legătură cu îndeplinirea, neîndeplinirea, urgentarea ori întârzierea îndeplinirii unui act ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau în legătură cu îndeplinirea unui act contrar acestor îndatoriri, se pedepsește cu închisoare de la 3 la 10 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică ori de a exercita profesia sau activitatea în executarea căreia a săvârșit fapta.

(2) Fapta prevăzută în alin. (1), săvârșită de una dintre persoanele prevăzute în art. 175 alin. (2), constituie infracțiune numai când este comisă în legătură cu

²⁶ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *Drept penal. Partea specială*, Ed. C.H. Beck, București, 2014, ediția a 2-a, pag.424-438.



neîndeplinirea, întârzierea îndeplinirii unui act privitor la îndatoririle sale legale sau în legătură cu efectuarea unui act contrar acestor îndatoriri.

(3) Banii, valorile sau orice alte bunuri primite sunt supuse confiscării, iar când acestea nu se mai găsesc, se dispune confiscarea prin echivalent.”

- **Darea de mită**²⁷ – Art.290 C.pen.:” (1) Promisiunea, oferirea sau darea de bani ori alte foloase, în condițiile arătate în art. 289, se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani.

(2) Fapta prevăzută în alin. (1) nu constituie infracțiune atunci când mituitorul a fost constrâns prin orice mijloace de către cel care a luat mita.

(3) Mituitorul nu se pedepsește dacă denunță fapta mai înainte ca organul de urmărire penală să fi fost sesizat cu privire la aceasta.

(4) Banii, valorile sau orice alte bunuri date se restituie persoanei care le-a dat, dacă acestea au fost date în cazul prevăzut în alin. (2) sau date după denunțul prevăzut în alin. (3).

(5) Banii, valorile sau orice alte bunuri oferite sau date sunt supuse confiscării, iar când acestea nu se mai găsesc, se dispune confiscarea prin echivalent.”

- **Traficul de influență**²⁸ – Art.291 C.pen.: “(1) Pretinderea, primirea ori acceptarea promisiunii de bani sau alte foloase, direct sau indirect, pentru sine sau pentru altul, săvârșită de către o persoană care are influență sau lasă să se creadă că are influență asupra unui funcționar public și care promite că îl va determina pe acesta să îndeplinească, să nu îndeplinească, să urgenteze ori să întârzie

²⁷ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *op.cit.*, pag.439-444.

²⁸ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *op.cit.*, pag.445-454.



îndeplinirea unui act ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau să îndeplinească un act contrar acestor îndatoriri, se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani.

(2) Banii, valorile sau orice alte bunuri primite sunt supuse confiscării, iar când acestea nu se mai găsesc, se dispune confiscarea prin echivalent.”

- **Cumpărarea de influență**²⁹ – Art.292 C.pen.: “(1) Promisiunea, oferirea sau darea de bani ori alte foloase, pentru sine sau pentru altul, direct ori indirect, unei persoane care are influență sau lasă să se creadă că are influență asupra unui funcționar public, pentru a-l determina pe acesta să îndeplinească, să nu îndeplinească, să urgenteze ori să întârzie îndeplinirea unui act ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau să îndeplinească un act contrar acestor îndatoriri, se pedepsește cu închisoare de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării unor drepturi.

(2) Făptuitorul nu se pedepsește dacă denunță fapta mai înainte ca organul de urmărire penală să fi fost sesizat cu privire la aceasta.

(3) Banii, valorile sau orice alte bunuri se restituie persoanei care le-a dat, dacă au fost date după denunțul prevăzut în alin. (2).

(4) Banii, valorile sau orice alte bunuri date sau oferite sunt supuse confiscării, iar dacă acestea nu se mai găsesc, se dispune confiscarea prin echivalent.”

-**Fapte săvârșite de către membrii instanțelor de arbitraj sau în legătură cu aceștia** – Art.293 C.pen.: “Dispozițiile art. 289 și art. 290 se aplică în mod corespunzător și persoanelor care, pe baza unui acord de arbitraj, sunt chemate să pronunțe o hotărâre cu privire la un litigiu ce le este dat spre soluționare de către

²⁹ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *op.cit.*, pag.455-457.

părțile la acest acord, indiferent dacă procedura arbitrală se desfășoară în baza legii române ori în baza unei alte legi.”

-Fapte săvârșite de către funcționari străini sau în legătură cu aceștia –

Art.294 C.pen.: “Prevederile prezentului capitol se aplică în privința următoarelor persoane, dacă, prin tratatele internaționale la care România este parte, nu se dispune altfel:

- a) funcționarilor sau persoanelor care își desfășoară activitatea pe baza unui contract de muncă ori altor persoane care exercită atribuții similare în cadrul unei organizații publice internaționale la care România este parte;
- b) membrilor adunărilor parlamentare ale organizațiilor internaționale la care România este parte;
- c) funcționarilor sau persoanelor care își desfășoară activitatea pe baza unui contract de muncă ori altor persoane care exercită atribuții similare, în cadrul Uniunii Europene;
- d) persoanelor care exercită funcții juridice în cadrul instanțelor internaționale a căror competență este acceptată de România, precum și funcționarilor de la grefele acestor instanțe;
- e) funcționarilor unui stat străin;
- f) membrilor adunărilor parlamentare sau administrative ale unui stat străin;
- g) juraților din cadrul unor instanțe străine.”

În același titlu al Codului penal român întâlnim în capitolul al II-lea infracțiunile de serviciu care constau în:

- **Delapidarea**³⁰ – Art.295 C.pen.: “(1) Însușirea, folosirea sau traficarea de către un funcționar public, în interesul său ori pentru altul, de bani, valori sau alte bunuri pe care le gestionează sau le administrează se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică. (2) Tentativa se pedepsește.”

- **Purtarea abuzivă**³¹ – Art.296 C.pen.: “(1) Întrebuințarea de expresii jignitoare față de o persoană de către cel aflat în exercitarea atribuțiilor de serviciu se pedepsește cu închisoare de la o lună la 6 luni sau cu amendă.

(2) Amenințarea ori lovirea sau alte violențe săvârșite în condițiile alin. (1) se sancționează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracțiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime.”

- **Abuzul în serviciu**³² – Art.297 C.pen.:”(1) Fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, nu îndeplinește un act sau îl îndeplinește în mod defectuos și prin aceasta cauzează o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică. (2) Cu aceeași pedeapsă se sancționează și fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, îngrădește

³⁰ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *op.cit.*, pag.458-464.

³¹ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *op.cit.*, pag.465-468.

³² Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *op.cit.*, pag.469-474.



exercitarea unui drept al unei persoane ori creează pentru aceasta o situație de inferioritate pe teme de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, orientare sexuală, apartenență politică, avere, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA.”

Art.297 alin.(1) C. penal a fost declarat parțial neconstituțional la data de 15/06/2016 prin Decizia nr. 405/2016 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 246 din Codul penal din 1969, ale art. 297 alin. (1) din Codul penal și ale art. 132 din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (M.Of. partea I nr. 517 din 08/07/2016) – “Curtea constituțională - d e c i d e: -1. Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de și constată că dispozițiile art. 246 din Codul penal din 1969 și ale art. 297 alin. (1) din Codul penal sunt constituționale în măsura în care prin sintagma "**îndeplinește în mod defectuos**" din cuprinsul acestora se înțelege "**îndeplinește prin încălcarea legii**".

-Neglijența în serviciu³³ – art.298 C.pen. :” Încălcarea din culpă de către un funcționar public a unei îndatoriri de serviciu, prin neîndeplinirea acesteia sau prin îndeplinirea ei defectuoasă, dacă prin aceasta se cauzează o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 3 ani sau cu amendă. “

Art.298 C. penal a fost declarat parțial neconstituțional la data de 06/07/2017 prin Decizia nr. 518/2017 referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a

³³ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *op.cit.*, pag.475-479.



dispozițiilor art. 249 alin. 1 din Codul penal din 1969 și ale art. 298 din Codul penal (M.Of. partea I nr. 765 din 26/09/2017)

-“CURTEA CONSTITUȚIONALĂ - D E C I D E: - Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de ... și constată că dispozițiile art. 249 alin. 1 din Codul penal din 1969 și ale art. 298 din Codul penal sunt constituționale în măsura în care prin sintagma "**îndeplinirea ei defectuoasă**" din cuprinsul acestora se înțelege "**îndeplinirea prin încălcarea legii**".

- **Folosirea abuzivă a funcției în scop sexual**³⁴ – Art.299 C.pen.: “(1) Fapta funcționarului public care, în scopul de a îndeplini, a nu îndeplini, a urgenta ori a întârzia îndeplinirea unui act privitor la îndatoririle sale de serviciu sau în scopul de a face un act contrar acestor îndatoriri, pretinde ori obține favoruri de natură sexuală de la o persoană interesată direct sau indirect de efectele aceluia act de serviciu se pedepsește cu închisoarea de la 6 luni la 3 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică sau de a exercita profesia ori activitatea în executarea căreia a săvârșit fapta.

(2) Pretinderea sau obținerea de favoruri de natură sexuală de către un funcționar public care se prevalează sau profită de o situație de autoritate ori de superioritate asupra victimei, ce decurge din funcția deținută, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică sau de a exercita profesia sau activitatea în executarea căreia a săvârșit fapta.”

³⁴ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *op.cit.*, pag.480-482.

- **Uzurparea funcției**³⁵ – Art.300 C.pen.: “Fapta funcționarului public care, în timpul serviciului, îndeplinește un act ce nu intră în atribuțiile sale, dacă prin aceasta s-a produs una dintre urmările prevăzute în art. 297, se pedepsește cu închisoare de la unu la 5 ani sau cu amendă.”

- **Folosirea funcției pentru favorizarea unor persoane** – Art.301 C.pen.: “(1) Fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, a îndeplinit un act prin care s-a obținut un folos patrimonial pentru sine, pentru soțul său, pentru o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică pe o perioadă de 3 ani.

(2) Dispozițiile alin. (1) nu se aplică în cazurile în care actul sau decizia se referă la următoarele situații:

a) emiterea, aprobarea sau adoptarea actelor normative;

b) exercitarea unui drept recunoscut de lege sau în îndeplinirea unei obligații impuse de lege, cu respectarea condițiilor și limitelor prevăzute de aceasta.”

- **Violarea secretului corespondenței**³⁶ – Art.302 C.pen.: “(1) Deschiderea, sustragerea, distrugerea sau reținerea, fără drept, a unei corespondențe adresate altuia, precum și divulgarea fără drept a conținutului unei asemenea corespondențe, chiar atunci când aceasta a fost trimisă deschisă ori a fost deschisă din greșală, se pedepsesc cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă.

³⁵ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *op.cit.*, pag.483-485.

³⁶ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *op.cit.*, pag.488-490.

(2) Interceptarea, fără drept, a unei convorbiri sau a unei comunicări efectuate prin telefon sau prin orice mijloc electronic de comunicații se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă.

(3) Dacă faptele prevăzute în alin. (1) și alin. (2) au fost săvârșite de un funcționar public care are obligația legală de a respecta secretul profesional și confidențialitatea informațiilor la care are acces, pedeapsa este închisoarea de la unu la 5 ani și interzicerea unor drepturi.

(4) Divulgarea, difuzarea, prezentarea sau transmiterea, către o altă persoană sau către public, fără drept, a conținutului unei convorbiri sau comunicări interceptate, chiar în cazul în care făptuitorul a luat cunoștință de aceasta din greșală sau din întâmplare, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă.

(5) Nu constituie infracțiune fapta săvârșită:

a) dacă făptuitorul surprinde săvârșirea unei infracțiuni sau contribuie la dovedirea săvârșirii unei infracțiuni;

b) dacă surprinde fapte de interes public, care au semnificație pentru viața comunității și a căror divulgare prezintă avantaje publice mai mari decât prejudiciul produs persoanei vătămate.

(6) Deținerea sau confecționarea, fără drept, de mijloace specifice de interceptare ori de înregistrare a comunicațiilor se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă.

(7) Pentru faptele prevăzute la alin. (1), acțiunea penală se pune în mișcare la plângerea prealabilă a persoanei vătămate.”



- **Divulgarea informațiilor secrete de stat**³⁷ – Art.303 C.pen.: “(1) Divulgarea, fără drept, a unor informații secrete de stat, de către cel care le cunoaște datorită atribuțiilor de serviciu, dacă prin aceasta sunt afectate interesele unei persoane juridice dintre cele prevăzute în art.176, se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării unor drepturi.

(2) Deținerea, fără drept, în afara îndatoririlor de serviciu, a unui document ce conține informații secrete de stat, dacă poate afecta activitatea uneia dintre persoanele juridice prevăzute în art. 176, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă.

(3) Persoana care deține un document ce conține informații secrete de stat, care poate afecta activitatea uneia dintre persoanele juridice prevăzute în art. 176, nu se pedepsește dacă predă de îndată documentul la organul sau instituția emitentă.”

- **Divulgarea informațiilor secrete de serviciu sau nepublice**³⁸ – Art.304 C.pen.:

“(1) Divulgarea, fără drept, a unor informații secrete de serviciu sau care nu sunt destinate publicității, de către cel care le cunoaște datorită atribuțiilor de serviciu, dacă prin aceasta sunt afectate interesele sau activitatea unei persoane, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 3 ani sau cu amendă.

(2) Divulgarea, fără drept, a unor informații secrete de serviciu sau care nu sunt destinate publicității, de către cel care ia cunoștință de acestea, se pedepsește cu închisoare de la o lună la un an sau cu amendă.

(3) Dacă, urmare a faptei prevăzute în alin. (1) și alin. (2), s-a săvârșit o infracțiune împotriva investigatorului sub acoperire, a martorului protejat sau a persoanei

³⁷ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *op.cit.*, pag.491-493.

³⁸ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *op.cit.*, pag.494-495.



incluse în Programul de protecție a martorilor, pedeapsa este închisoarea de la 2 la 7 ani, iar dacă s-a comis cu intenție o infracțiune contra vieții, pedeapsa este închisoarea de la 5 la 12 ani. “

- **Neglijența în păstrarea informațiilor**³⁹ – Art.305 C.pen.: “(1) Neglijența care are drept urmare distrugerea, alterarea, pierderea sau sustragerea unui document ce conține informații secrete de stat, precum și neglijența care a prilejuit altei persoane aflarea unei asemenea informații se pedepsesc cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă. (2) Cu aceeași pedeapsă se sancționează faptele prevăzute în art. 303 alin. (1) și art. 304, dacă au fost săvârșite din culpă.”

-**Obținerea ilegală de fonduri**⁴⁰ – Art.306 C.pen.: “(1) Folosirea ori prezentarea de documente sau date false, inexacte ori incomplete, pentru primirea aprobărilor sau garanțiilor necesare acordării finanțărilor obținute sau garantate din fonduri publice, dacă are ca rezultat obținerea pe nedrept a acestor fonduri, se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani.

(2) Tentativa se pedepsește.”

-**Deturnarea de fonduri** – Art.307 C.pen.: “(1) Schimbarea destinației fondurilor bănești ori a resurselor materiale alocate unei autorități publice sau instituții publice, fără respectarea prevederilor legale, se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani.

³⁹ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *op.cit.*, pag.496-498.

⁴⁰ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *op.cit.*, pag.499-500.



(2) Cu aceeași pedeapsă se sancționează și schimbarea, fără respectarea prevederilor legale, a destinației fondurilor provenite din finanțările obținute sau garantate din fonduri publice.

(3) Tentativa se pedepsește.”

-Infrațiuni de corupție și de serviciu comise de alte persoane – Art.308 C.pen.:

“(1) Dispozițiile art. 289-292, 295, 297-300 și art. 304 privitoare la funcționarii publici se aplică în mod corespunzător și faptelor săvârșite de către sau în legătură cu persoanele care exercită, permanent ori temporar, cu sau fără o remunerație, o însărcinare de orice natură în serviciul unei persoane fizice prevăzute la art. 175 alin.(2) ori în cadrul oricărei persoane juridice.

(2) În acest caz, limitele speciale ale pedepsei se reduc cu o treime.”

-Faptele care au produs consecințe deosebit de grave – Art.309 C.pen.: “Dacă faptele prevăzute în art. 295, art. 297, art. 298, art. 300, art. 303, art. 304, art. 306 sau art. 307 au produs consecințe deosebit de grave, limitele speciale ale pedepsei prevăzute de lege se majorează cu jumătate.”

Cu privire la falsul în înscrisuri săvârșit de un funcționar public, Codul penal român prevede două infrațiuni:



- **Falsul material în înscrisuri oficiale**⁴¹ – Art.320 C.pen.: “(1) Falsificarea unui înscris oficial, prin contrafacerea scrierii ori a subscrierii sau prin alterarea lui în orice mod, de natură să producă consecințe juridice, se pedepsește cu închisoarea de la 6 luni la 3 ani.

(2) Falsul prevăzut în alin. (1), săvârșit de un funcționar public în exercițiul atribuțiilor de serviciu, se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani și interzicerea exercitării unor drepturi.

(3) Sunt asimilate înscrisurilor oficiale biletele, tichetele sau orice alte imprimare producătoare de consecințe juridice.

(4) Tentativa se pedepsește.”

-**Falsul intelectual**⁴² – Art.321 C.pen.: “(1) Falsificarea unui înscris oficial cu prilejul întocmirii acestuia, de către un funcționar public aflat în exercitarea atribuțiilor de serviciu, prin atestarea unor fapte sau împrejurări necorespunzătoare adevărului ori prin omisiunea cu știință de a insera unele date sau împrejurări, se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani.

(2) Tentativa se pedepsește.”

Există și o serie de alte infracțiuni care, săvârșite de funcționarii publici, se constituie în agravante, dintre care amintim:

⁴¹ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *op.cit.*, pag.535-538.

⁴² Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *op.cit.*, pag.539-541.

- **Traficul de persoane** – Art.210 C.pen.: “(1) Recrutarea, transportarea, transferarea, adăpostirea sau primirea unei persoane în scopul exploatării acesteia, săvârșită:
 - a) prin constrângere, răpire, inducere în eroare sau abuz de autoritate;
 - b) profitând de imposibilitatea de a se apăra sau de a-și exprima voința ori de starea de vădită vulnerabilitate a acelei persoane;
 - c) prin oferirea, darea, acceptarea sau primirea de bani ori de alte foloase în schimbul consimțământului persoanei care are autoritate asupra acelei persoane, se pedepsește cu închisoare de la 3 la 10 ani și interzicerea exercitării unor drepturi.
- (2) Traficul de persoane săvârșit de un funcționar public în exercițiul atribuțiilor de serviciu se pedepsește cu închisoare de la 5 la 12 ani.
- (3) Consimțământul persoanei victimă a traficului nu constituie cauză justificativă.”

- **Deturnarea licitațiilor publice - Art.246 C.pen.:** ”Fapta de a îndepărta, prin constrângere sau corupere, un participant de la o licitație publică ori înțelegerea între participanți pentru a denatura prețul de adjudecare se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani.”

- **Ultrajul – Art.257 C.pen.:** „ (1) Amenințarea săvârșită nemijlocit sau prin mijloace de comunicare directă, lovirea sau alte violențe, vătămarea corporală, lovirile sau vătămarile cauzatoare de moarte ori omorul săvârșite împotriva unui funcționar public care îndeplinește o funcție ce implică exercițiul autorității de stat, aflat în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în

legătură cu exercitarea acestor atribuții, se sancționează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracțiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime. (2) Săvârșirea unei infracțiuni împotriva unui funcționar public care îndeplinește o funcție ce implică exercițiul autorității de stat ori asupra bunurilor acestuia, în scop de intimidare sau de răzbunare, în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu, se sancționează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracțiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime. (3) Cu aceeași pedeapsă se sancționează faptele comise în condițiile alin. (2), dacă privesc un membru de familie al funcționarului public. (4) Faptele prevăzute în alin. (1) - (3), comise asupra unui polițist sau jandarm, aflat în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în legătură cu exercitarea acestor atribuții, se sancționează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracțiune, ale cărei limite se majorează cu jumătate.”

- **Uzurparea de calități oficiale** – Art.258 C.pen.: “ (1) Folosirea fără drept a unei calități oficiale care implică exercițiul autorității de stat, însoțită sau urmată de îndeplinirea vreunui act legat de acea calitate, se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă. (2) Cu aceeași pedeapsă se sancționează fapta funcționarului public care continuă să exercite o funcție ce implică exercițiul autorității de stat, după ce a pierdut acest drept conform legii. (3) Dacă faptele prevăzute în alin. (1) sau alin. (2) au fost săvârșite de o persoană care poartă, fără drept, uniforme sau semne distinctive ale unei autorități publice, pedeapsa este închisoarea de la unu la 5 ani.”

- **Sustragerea sau distrugerea de înscrisuri** – Art.259 C.pen.: “ (1) Sustragerea ori distrugerea unui înscris care se află în păstrarea ori în deținerea unei persoane dintre cele prevăzute în art. 176 sau art. 175 alin. (2) se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani. (2) Dacă fapta este săvârșită de un funcționar public în exercitarea atribuțiilor de serviciu, limitele speciale ale pedepsei se majorează cu o treime. (3) Tentativa se pedepsește.”

- **Facilitarea șederii ilegale în România** – Art.264 C.pen.: “(1) Fapta persoanei care facilitează, prin orice mijloace, rămânerea ilegală pe teritoriul României a unei persoane, victimă a unei infracțiuni de trafic de persoane, de minori sau de migranți, care nu are cetățenia română și nici domiciliul în România, se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani și interzicerea exercitării unor drepturi. Dacă mijlocul folosit constituie prin el însuși o infracțiune, se aplică regulile privind concursul de infracțiuni. (2) Când fapta a fost săvârșită: **a)** în scopul de a obține, direct sau indirect, un folos patrimonial; **b)** de către un funcționar public aflat în exercitarea atribuțiilor de serviciu, pedeapsa este închisoarea de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării unor drepturi. (3) Când faptele prevăzute în alin. (1) și alin. (2) sunt săvârșite cu privire la un alt străin aflat ilegal pe teritoriul României, limitele speciale ale pedepsei se reduc cu o treime.”

- **Instigarea publică** – Art.368 C.pen. : “(1) Fapta de a îndemna publicul, verbal, în scris sau prin orice alte mijloace, să săvârșească infracțiuni se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 3 ani sau cu amendă, fără a se putea

depăși pedeapsa prevăzută de lege pentru infracțiunea la săvârșirea căreia s-a instigat. (2) Dacă fapta prevăzută în alin. (1) este comisă de un funcționar public, pedeapsa este închisoarea de la unu la 5 ani și interzicerea exercitării unor drepturi, fără a se putea depăși pedeapsa prevăzută de lege pentru infracțiunea la săvârșirea căreia s-a instigat. (3) Dacă instigarea publică a avut ca urmare comiterea infracțiunii la care s-a instigat, pedeapsa este cea prevăzută de lege pentru acea infracțiune.”

VIII. Despre conflictul de interese și incompatibilități

Conflictul de interese se referă la respectarea unui set de norme care guvernează comportamentul profesional al oficialilor publici, în virtutea statutului lor, în cadrul exercitării prerogativelor de putere publică, având ca scop îndeplinirea cu imparțialitate a îndatoririlor de serviciu.

Conflictul de interese reprezintă o situație de concurență între interesul privat al unei persoane și interesul legat de funcția pe care aceasta o deține, iar modalitatea de evitare a conflictului de interese ar fi exercitarea cu imparțialitate a îndatoririlor de serviciu.

Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate prevede că, în cazul unui conflict de interese, toate actele juridice sau administrative încheiate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese sunt lovite de nulitate absolută (art. 147). În aceste cazuri,

instanța de judecată dispune „constatarea nulității absolute și anularea beneficiilor patrimoniale”.

Conflictul de Interese - Reglementare	
Pentru aspectele de drept administrativ	Pentru aspectele de drept penal
<ul style="list-style-type: none"> - Legea nr. 215/2001, a administrației publice locale; - Legea nr. 161/2003, privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței exercitării demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției; - Legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali; - Legea nr. 176/2010, privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice. 	<ul style="list-style-type: none"> - Codul Penal al României; - Legea nr. 78/2000, privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție.
<p>REGULA:</p> <p><i>Norma penală este prioritară la aplicare!</i></p>	



Oficialii publici nu pot lua parte la deliberarea și adoptarea ori emiterea unui act administrativ dacă au un interes personal în problema vizată de act sau dacă actul respectiv ar putea reprezenta un beneficiu sau un dezavantaj pentru:

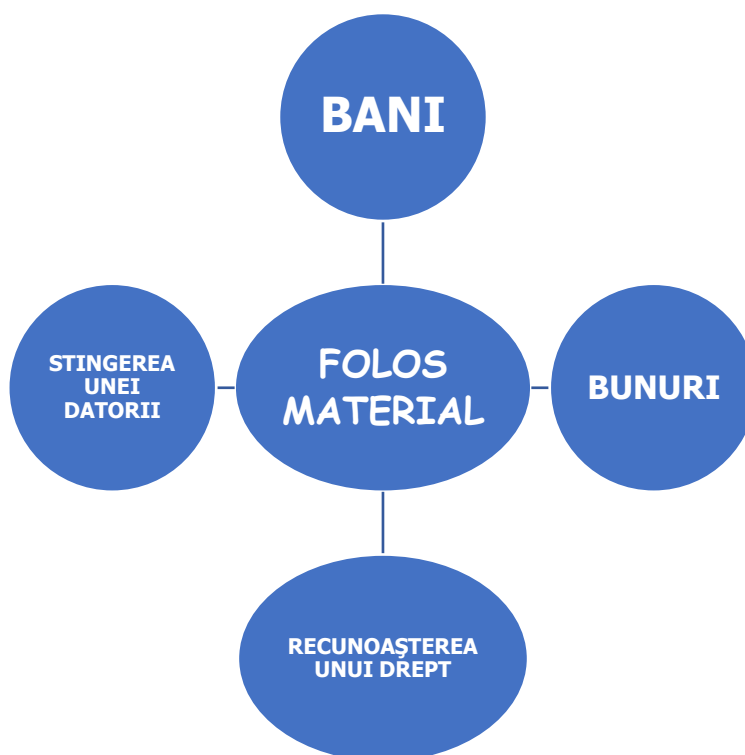
- a) soț, soție, rude sau afini până la gradul al doilea inclusiv;
- b) orice persoană fizică sau juridică cu care au o relație de angajament, indiferent de natura acestuia;
- c) o societate comercială la care dețin calitatea de asociat unic, funcția de administrator sau de la care obțin venituri;
- d) o altă autoritate din care fac parte;
- e) orice persoană fizică sau juridică, alta decât autoritatea din care fac parte, care a făcut o plată către aceștia sau a efectuat orice fel de cheltuieli ale acestora;
- f) o asociație sau fundație din care fac parte.

VIII.1. Conflictul de interese - Infrațiune de corupție. Elemente.

Ca infrațiune de corupție pe care o vom analiza în cele ce urmează, conflictul de interese presupune urmărirea câtorva elemente importante pentru o bună înțelegere: existența unui folos material; definirea funcționarului public din perspectiva dreptului penal; raporturile de rudenie: soț, rude, afini; alte raporturi de prepușenie; sancțiunea în cazul acestei infrațiuni.

Folosul material

Conflictul de interese constituie infracțiune numai dacă, prin fapta comisă, funcționarul public a obținut un folos material. Folos material înseamnă obținerea unor beneficii evaluabile din punct de vedere financiar, ce pot consta în: bani, bunuri, recunoașterea unui drept de creanță, stingerea unei datorii.



Funcționarul public în dreptul penal - autorul infracțiunii de conflict de interese

Incrimnarea conflictului de interese ca infracțiune se face numai în situația în care făptuitorul are calitatea de funcționar public. Noțiunea de funcționar public este utilizată pentru a face diferența dintre personalul autorităților și instituțiilor

publice în raport cu salariații din sectorul privat și personalul contractual. Aceștia din urmă pot fi și ei trași la răspundere penală, dar în cadrul altor forme de infracțiuni.

Potrivit art. 2 alin. (2) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, funcționarul public este definit ca reprezentând persoana numită, în condițiile prezentei legi, într-o funcție publică.

Conform art. 175 alin. (1), Codul Penal definește funcționarul public ca fiind 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 art. 176, respectiv 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.

Soț, rude și afini

Sfera persoanelor pentru care poate fi obținut folosul material din conținutul infracțiunii de conflict de interese cuprinde mai multe categorii de persoane:

- pentru propria persoană;
- pentru soț sau o rudă sau un afîn (rudele soțului) până la gradul II inclusiv - adică părinți, copii, frați, surori și soții sau soțiile acestora;
- pentru persoane cu care s-a aflat în raporturi comerciale sau de muncă în ultimii 5 ani;
- pentru persoane de la care a beneficiat de servicii sau foloase de orice natură.

Rudele

Gradele de rudenie se stabilesc după numărul de nașteri în linie dreaptă și colaterală, astfel:

- Gr. I → persoana în cauză – fiu, fiică;
- Gr. II → persoana în cauză – bunici, frați;
- Gr. III → persoana în cauză – unchi, nepoți;
- Gr. IV → persoana în cauză – verișori primari.

Afinii

Afinitatea este definită de Codul civil ca fiind legătura dintre un soț și rudele celuilalt soț, iar rudele soțului sunt, în aceeași linie și același grad, afinii celuilalt soț, prin urmare, gradele de afinitate arată astfel:

- Gr. I → persoana în cauză – cu socrii;
- Gr. II → persoana în cauză – cu bunicii sau frații soțului/soției (cumnații);
- Gr. III → persoana în cauză – cu unchii sau nepoții soțului/soției;
- Gr. IV → persoana în cauză – cu verișorii primari ai soțului/soției.

Legea penală incriminează inclusiv persoanele care conviețuiesc, având relații similare soților.

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 patrimonial pentru aceste categorii prezentate mai sus, se pedepsește cu închisoare de la un an la 5 ani și interzicerea dreptului de a ocupa o funcție publică.

Alte raporturi de prepușenie



Relațiile de prietenie sunt considerate oarecum asemănătoare nepotismului, dar având o sferă mai largă de acțiune.

Condițiile necesare incriminării ca infracțiune a conflictului de interese sunt îndeplinite și în situația în care folosul material a fost obținut pentru persoane cu care autorul funcționar public s-a aflat în raporturi comerciale sau de muncă în ultimii 5 ani, precum și pentru persoane de la care a beneficiat de servicii sau foloase de orice natură.

Sanctiune

În desfășurarea atribuțiilor de serviciu, cu intenție sau fără intenție, funcționarul public poate săvârși acte sau fapte care să atragă responsabilitatea, precum: infracțiune, delict, abatere disciplinară, administrativă, contravenție, act administrativ ilegal.

Pentru faptele sale, funcționarul public este pasibil de următoarele forme de răspundere:

1. Răspundere disciplinară;
2. Răspundere contravențională;
3. Răspundere civilă/patrimonială;
4. Răspundere penală.

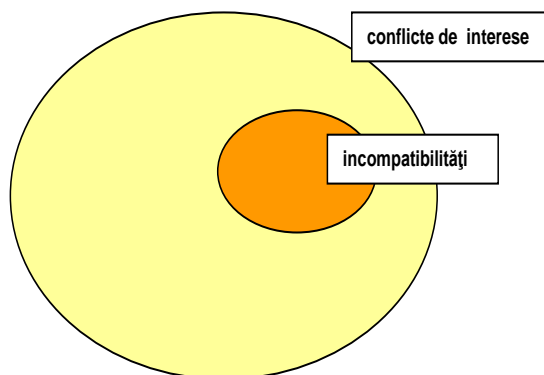
Răspunderea penală a funcționarilor publici este antrenată pentru infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu atribuțiile funcției publice. Aceste infracțiuni sunt prevăzute și sancționate de Codul penal.

Sanctiunea în cazul săvârșirii infracțiunii de conflict de interese este închisoarea de la 1 la 5 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică.

VIII.2. Incompatibilitățile

CONFLICT DE INTERESE ≠ INCOMPATIBILITĂȚI	
Conflict de interes	Incompatibilități
<p>Pentru existența unui conflict de interes funcționarul public trebuie să ia efectiv o decizie care să îi aducă un folos material.</p>	<p>Pentru a se afla într-o situație de incompatibilitate, funcționarul public nu trebuie să ia nicio decizie. Este suficient faptul că funcționarul public ocupă simultan două sau mai multe funcții al căror cumul este interzis de lege.</p>

Între conflictele de interes și incompatibilități există o relație ca de la întreg la parte, în sensul că incompatibilitățile reprezintă o subcategorie a conflictelor de interes. Incompatibilitățile au valoare de prezumție absolută de conflict de interes, reglementată expres de lege. Astfel, orice incompatibilitate este un conflict de interes, dar nu orice conflict de interes reprezintă și o incompatibilitate.



Incompatibilitatea reprezintă interdicția necondiționată impusă unui demnitar sau funcționar public de a exercita anumite funcții sau calități concomitent cu demnitatea sau funcția publică, din cauza unei prezumții absolute de conflict de interese care decurge din deținerea simultană a acestora.

Incompatibilitățile diferitelor categorii de oficiali sunt prevăzute atât în Legea nr. 161/2003, cât și în legi speciale aplicabile diverselor categorii profesionale/publice. Situațiile de incompatibilitate sunt stabilite de lege în mod nominal și specific, pentru fiecare demnitate sau funcție fiind stabilite toate celelalte funcții și calități pe care oficialul nu le poate deține.

IX. Declarația de avere și declarația de interese

În vederea prevenirii corupției prin evitarea conflictului de interese și a incompatibilităților, oficialii publici au obligația să depună două declarații: *declarația de avere și declarația de interese*.



Acestea reprezintă acte personale ce pot fi rectificate numai în condițiile legii.

Declarațiile de avere și de interese se depun în termen de 30 zile de la data numirii sau alegerii în funcție sau de la data începerii activității. Persoanele prevăzute de lege au obligația să depună și să actualizeze declarațiile de avere și de interese anual, cel mai târziu la data de 15 iunie.

Aceste persoane sunt enumerate în art. 1 alin. (1) din Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative.

Declarația de avere se face în scris și pe propria răspundere și cuprinde: drepturile și obligațiile declarantului, ale soțului/soției, precum și ale copiilor aflați în întreținere.

Declarația de interese se face în scris și pe proprie răspundere și cuprinde funcțiile și activitățile pe care funcționarul public le desfășoară în afara celor legate de mandatul sau funcția publică pe care o exercită.

Funcțiile și activitățile care se includ în declarația de interese sunt:

- calitatea de asociat sau acționar la societăți comerciale, companii/societăți naționale, instituții de credit, grupuri de interes economic, precum și de membru în asociații, fundații sau alte organizații neguvernamentale;
- funcția de membru în organele de conducere, administrare și control ale societăților comerciale, regiilor autonome, companiilor/societăților naționale, instituțiilor de credit, grupurilor de interes economic, asociațiilor sau fundațiilor ori al altor organizații neguvernamentale;



- calitatea de membru în cadrul asociațiilor profesionale și/sau sindicale;
- calitatea de membru în organele de conducere, administrare și control, retribuite sau neretribuite, deținute în cadrul partidelor politice, funcția deținută și denumirea partidului politic.

Declarația de interese se înregistrează în *Registrul de interese*. Registrul de interese are caracter public și poate fi consultat de către orice persoană, în condițiile Legii nr. 544/2001, privind liberul acces la informațiile de interes public.

X. Concluzii

Statisticile europene privind corupția⁴³ sunt relevante în a înțelege că, pentru ca o țară să fie prosperă și să se încadreze în rândul națiunilor europene, aceasta trebuie să își focuseze atenția pe lupta anticorupție și pe eficientizarea integrității cetățenilor săi, mai ales a celor aflați în funcții decizionale sau care au legătură cu programarea, cheltuirea și urmărirea investițiilor banilor publici.

Organizația Transparency International a prezentat raportul anual privind Indicele de Percepție a Corupției (IPC) la nivel global, gradul de corupție în sectorul public fiind stabilit prin consultarea unor experți și oameni de afaceri din cele 180 de țări incluse în analiză.

Potrivit clasamentului pe anul 2017 privind corupția realizat de Transparency International, România se situează pe locul 59 la nivel mondial, având 48 de puncte, la fel ca în 2016.

⁴³ <https://www.mediafax.ro/externe/transparency-international-romania-locul-25-din-28-in-cadrul-uniunii-europene-privind-perceptia-gradului-de-coruptie-ce-pozitie-ocupa-in-clasamentul-mondial-foto-video-17026418>, website accesat la 10.09.2022



Indicele Transparency International folosește o scală de la 0 la 100, în care 0 puncte înseamnă un grad extrem de ridicat de corupție, iar 100 de puncte, lipsa corupției.

La nivelul celor 28 de state ale Uniunii Europene, România se situează pe locul 25 (la egalitate cu Grecia), înaintea Ungariei (45 de puncte) și Bulgariei (43 de puncte).

Pe primele locuri în clasament, fiind considerate statele în care nivelul corupției este cel mai redus, sunt Noua Zeelandă, Danemarca, Elveția, Norvegia, Finlanda, Suedia, Singapore, Marea Britanie, Olanda, Luxemburg, Canada și Germania.

Statele Unite se situează pe locul 16, la egalitate cu Belgia și Austria. Franța ocupă locul 23, Polonia locul 36, Serbia și China sunt pe locul 77, iar Turcia este pe locul 81.

Manualul de față vine în întâmpinarea necesităților societății actuale, în sprijinul cetățeanului, în sensul în care acesta poate sesiza, sugera, se poate plânge din punct de vedere administrativ sau penal de acele comportamente neadecvate ce se pot constitui în tot atâtea fapte de corupție, astfel cum este înțeles acest fenomen la nivelul legislației interne și comunitare. Departe de a fi o lucrare exhaustivă, dar plecând de la gradul actual al cunoașterii fenomenului corupției în sensul în care acesta a fost prezentat, documentul de față vine să completeze imaginea de ansamblu a mijloacelor de luptă împotriva corupției, tocmai prin asigurarea și diseminarea informației la nivelul la care aceasta este cel mai mult necesară: funcționarii publici și societatea civilă.



Interesul celei din urmă, într-o societate democratică, este să sesizeze toate acele fapte sau acte de (potențială) corupție, pentru ca aspectele ce țin de fraudarea bugetului local, național sau particular să fie eliminate și pentru ca cetățeanul, după ce cunoaște în detaliu drepturile și obligațiile în această direcție, să poată acționa în consecință.

Rolul acestui manual este și de a monitoriza și evalua modul cum au fost implementate măsurile anticorupție la nivelul Primăriei municipiului Orșova, în sensul în care lupta împotriva corupției poate însemna (dar nu se limitează numai la aceste aspecte): monitorizarea activității funcționarilor publici cu atribuții de control în domeniul urbanismului, construcțiilor și amenajării teritoriului; verificarea din surse alternative a informațiilor oferite de subiecții participanți la anchetele sociale; respectarea criteriilor legale privind acordarea ajutorului social; verificarea modului cum se comportă funcționarii publici de la ghișeu în relațiile cu cetățenii, deponenți ai unor cereri/solicitări; colectarea chestionarelor de măsurare a satisfacției cetățenilor; punerea la dispoziția cetățenilor a unui registru de sugestii, plângeri și nemulțumiri ce va fi permanent verificat, iar doleanțele cetățenilor vor fi analizate, corectându-se derapajele existente între solicitările acestora și modul cum personalul responsabil le dă sau nu curs etc.

Verificarea aplicabilității și a respectării recomandărilor din acest manual cad în sarcina unei *comisii de monitorizare*, care este acea structură cu atribuții de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică a implementării și dezvoltării sistemului de control intern managerial la nivelul UAT Orșova.

Particularizarea, personalizarea, formalizarea unor proceduri corespunzătoare, atât de necesare în lupta anticorupție, vor ține cont de legislația în



vigoare și de reglementările interne în materie de anticorupție, pe care Primăria municipiului Orșova va trebui să le adopte plecând de la vulnerabilitățile și punctele slabe sesizate, dar dezvoltându-le într-o viitoare procedură de sistem.

Sub acest aspect, prezentul manual se constituie numai într-un prim pas către o procedură internă viitoare, care să pună față în față nevoile societății civile cu îndatoririle funcționarilor publici, evitând conflictele de interese, incompatibilitățile sau aspectele de natură penală care se includ în sfera generală a infracțiunilor de corupție. Vom înțelege astfel de ce documentul de față se adresează în egală măsură societății civile, dar și funcționarilor din administrația municipiului Orșova, încercând să expliciteze, să circumscrie, să exemplifice și să ofere niște linii directoare în materia luptei anticorupție pe care o duc deopotrivă membrii societății civile și funcționarii publici.

Din perspectiva administrației publice centrale și locale, interesul în promovarea și susținerea luptei anticorupție este dat de nevoia de transparență, de transmiterea unui mesaj clar către cetățeni, de schimbarea percepției actului public de natură administrativă și a comportamentului celor chemați să îl execute, cu probitate profesională și cu demnitate morală.

Până la urmă trebuie reținut că, dincolo de mecanismele, procedurile sau cadrul legal generos în acest domeniu, factorul decident în ultimă instanță este funcționarul public care, după însușirea unei anumite conduite etice, va fi în stare atât să prevină, cât și să combată actele de corupție prin propriul comportament și model. De partea de educație se ocupă școala, familia și proiecte precum acesta, care au întocmai rolul de a diminua fenomenul corupției în sensul în care, dacă educația anticorupție s-a efectuat în mod corespunzător, nu vei mai avea ce să



combați, ci vei avea doar să previi, ceea ce va limita foarte mult efectele negative ale corupției.



XI. BIBLIOGRAFIE

1. Cărți, tratate, manuale, ghiduri, articole și studii

- Emanuel Albu, *Deontologia funcției publice*, Editura Fundației România de mâine, București, 2009;
- Bartoli, A., *Le management dans les organisations publiques*, Ed. Dunod, Paris, 1997;
- A. Boroș, N. Neagu, *Armonizarea legislației române cu legislația comunitară în materie de corupție*, revista Dreptul, nr.4/2003;
- Alexandru Boroș, *Drept penal. Partea specială*, Ed. C.H. Beck, București, 2014, ediția a 2-a
- Călin Răzvan, Tudor Cristian, *Politica de mediu*, Tritonic, București, 2007;
- Anca Elena Gheorghică, *Trăiește mai bine. Îndrumar de ecologie umană*, Asociația Mai Bine, Iași, 2015;
- Ivan Ivanoff, *Teoria și exercițiul funcției publice*, Universitatea Valahia, Târgoviște, 2001;
- Maxim, Emil, *Managementul calității*, Ed. Universității Al. I. Cuza, Iași, 2003;
- Nicoleta Miulescu, *Deontologia funcției publice și a funcționarului public în dreptul românesc și comunitar*, ediția a 2-a, Editura Universitaria, Craiova, 2009;



- Munteanu, N. & Co., *Ghid metodologic de elaborare a unei strategii de dezvoltare locală*, Timișoara, Artpress, 2007;
- Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, Editura Actami, București, 2000;
- Irina Popescu, *Dezvoltarea economică locală*, Administrație și management public, nr.1/2003, pag.102, articol ce poate fi consultat la următorul link : http://www.ramp.ase.ro/_data/files/articole/1_11.pdf;
- Stancu, I., *Conceptul de investiție, tipologia investițiilor și rolul lor în lumea modernă*, ASE București, 2003;
- Doru Tompea, *Etică, morală și putere*, Ed. Polirom, Iași, 2000;
- European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, 2009;
- *Ghidul de instrumente și bune practici în procesul decizional public*, document ce poate fi accesat la următorul link: https://portal.feaa.uaic.ro/formarecontinua/Documents/ghid_bune_practici%20SIS_1192.pdf;
- *Ghidul pentru planificarea și fundamentarea procesului decizional din administrația publică locală*, document ce poate fi accesat la următorul link: <http://poca.ro/wp-content/uploads/2016/04/Anexa-VI-Ghid-APL-1.pdf>;
- Raportul Robinson/SGG, Policy, *Planning & Budgeting in Romania*, 2005, document ce poate fi consultat la următorul link: http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/FIRST_REPORT-ROBINSON-19DE2005.pdf;
- SGG, Allio, L., Rodrigo, D., Torriti J., Kirkegaard, P., (2015). *Metodologie de evaluare preliminară a impactului*, 2015, document ce poate fi consultat la următorul link : <http://sgg.gov.ro/new/politici-publice-si-programe/documente/evaluarea-preliminara-a-impactului/>;



- SGG, *Proposals and recommendations regarding public policy impact assessment reforms in Romania*, 2012;
- Unitatea de Politici Publice, Ministerul Administrației și Internelor, *Ghidul instituțiilor administrației publice pentru îmbunătățirea procesului politicilor publice la nivel local*, 2011;
- *Strategia integrată de dezvoltare urbană a Municipiului Orșova 2021-2027*, document accesibil la următorul link: <https://siduorsova.ro/author/sidu/>;

2. Legislație

- Hotărârea de Guvern nr. 363/2018 pentru modificarea și completarea *Normelor metodologice privind prioritizarea proiectelor de investiții publice, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 225/2014*, publicată în Monitorul Oficial al României nr.460 din 5 iunie 2018;
- Hotărârea Guvernului nr. 907/2016 privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice;
- Hotărârea Guvernului nr. 909/2014 privind aprobarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 și constituirea Comitetului național pentru coordonarea implementării Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020;
- Hotărârea Guvernului nr. 961/2009 privind aprobarea Ghidului-cadru pentru elaborarea standardelor minime de calitate și a standardelor minime de cost pentru serviciile publice de calitate;



- Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică;
- Legea nr. 673/2002 privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 35/2002 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale;
- Ordonanța Guvernului nr. 35/2002 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale;
- Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2021-2025, adoptată prin Hotărârea Guvernului nr.1269 din 17 decembrie 2021;
- Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020, adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 583/2016;
- Legea nr.571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnaleză încălcări ale legii – (instituția avertizării în interes public);
- Legea nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public – (compartimente speciale de informare și relații publice sau o persoană desemnată la nivelul fiecărei instituții în acest sens);
- Legea nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative

- (atribuții persoane responsabile cu implementarea prevederilor referitoare la declarațiile de avere și la declarațiile de interes (art.6);
- Legea nr.161/2003, privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției;
- Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici;
- Legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali;
- Legea nr.7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici;
- Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția, semnată de România la data de 27 ianuarie 1999 și adoptată prin Legea nr.27/2002 (M. Of. nr.65/30.01.2002);
- Legea nr.78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție;
- Codul penal român (Legea nr. 286/2009) etc.

3. Websiteuri

- <http://fonduri.mcsi.ro/?q=node/13>
- <http://sgg.gov.ro>
- <http://www.anpm.ro>
- <http://www.consilium.europa.eu>
- <http://www.ec.europa.eu>
- <http://www.eea.europa.eu>
- <http://www.europarl.europa.eu>



- https://portal.feaa.uaic.ro/formarecontinua/Documents/ghid_bune_practici%20SIS_1192.pdf
- <http://poca.ro/wp-content/uploads/2016/04/Anexa-VI-Ghid-APL-1.pdf>
- <https://primariaorsova.ro/>