

PROCEDURĂ
DE COOPERARE A U.A.T. BĂILEȘTI
CU SOCIETATEA CIVILĂ

Lect.univ.dr. Matei Diaconu¹

I. Prezentarea proiectului

Elaborarea procedurii de cooperare a U.A.T.Băilești cu societatea civilă s-a făcut ca o activitate distinctă în cadrul proiectului cu titlul « **etică și transparență în administrația publică**», cod proiect 118780.

Acest proiect este cofinanțat din *Fondul Social European* prin *Programului Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020*, având ca beneficiar *Primăria municipiului Băilești*, iar ca partener *Asociația Transparență pentru Integritate*.

Proiectul este implementat în cadrul axei prioritare “*Administrație publică și sistem judiciar accesibile și transparente*”, iar operațiunea se intitulează “*Creșterea transparenței, eticii și integrității în cadrul autorităților și instituțiilor publice*”.

Obiectiv general al proiectului constă în aplicarea unitară a normelor, mecanismelor și procedurilor în materie de etică și integritate la nivelul Primăriei Băilești, creșterea gradului de implementare a măsurilor referitoare

¹ Autorul este expert în cadrul proiectului și cadru didactic al Facultății de Drept a Universității din Craiova.

la prevenirea corupției și a indicatorilor de evaluare în autoritățile și instituțiile publice și îmbunătățirea cunoștințelor și a competențelor personalului din primărie în ceea ce privește prevenirea corupției.

Având o valoare totală de 273.598,36 lei (din care valoarea cofinanțării U.E. este de 268.126,39 lei), proiectul este implementat pe perioada august 2018 – iulie 2019.

II. Glosar de termeni

Pentru o înțelegere corectă a modului în care societatea civilă poate coopera cu administrația publică în domeniul luptei anticorupție, dar și respectând necesitățile metodologice, este necesar să oferim un tablou al termenilor utilizați frecvent, pentru a circumscrie corespunzător acești termeni în cadrul conceptual utilizat în această procedură.

Astfel, vom prezenta în cele ce urmează sintagmele cele mai des uzitate și înțelesul acestora:

- **Actele de corupție** sunt considerate a fi 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.

- **Corupția activă** constă în 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

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

îndeplinirii ori abținerii de la îndeplinirea unui act în exercițiul funcțiilor sale³.

➤ **Corupția pasivă** este 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 vederea îndeplinirii ori abținerii de la îndeplinirea unui act în exercițiul funcțiilor sale⁴.

➤ **Funcționarul public** este definit de art.175 C.pen. astfel: “(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.”

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

⁴ *Ibidem*.

- **Deontologia funcției publice** reprezintă 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 element intrinsec serviciului public, statuat obiectiv, la un moment dat, în scopul eficientizării serviciilor publice de către cei chemați a îndeplini funcția publică”⁵.
- Prin **etică** înțelegem 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** constituie 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 a fiecărei persoane), cât și prin presiunea atitudinii celorlalți (opinia publică)⁷.
- **Dreptul**, ca știință socio-umană, reprezintă ansamblul regulilor asigurate și garantate de către stat, care au ca scop organizarea și

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.

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.

- **Datoria** se constituie într-o valoare de bază a eticii profesionale, dar și a oricărei conduite din sfera serviciilor publice⁹. Formulând în acest sens imperativul categoric, Immanuel Kant afirma: *“Acționează în așa fel încât să tratezi în orice situație omenirea, atât în persoana ta cât și în persoana altuia, mereu ca finalitate, nicidecum doar ca simplu mijloc”*, 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.

- Prin **incident de integritate**¹⁰ înțelegem 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;

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

⁹ Emanuel Albu, *op.cit.*, pag.14.

¹⁰ <http://sna.just.ro/Valori+%C8%99i+principii>, website accesat la data de 05.02.2019.

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.

- **Comportamentul integru**¹¹ 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 de cea profesională;
- **Comportamentul lipsit de integritate**¹² 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, și generând fapte sau acte reprobabile care, în desfășurarea lor extremă se pot transforma în acte sau apte de corupție;
- **Planul de integritate**¹³ – 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

¹¹ <http://sna.just.ro/Valori+%C8%99i+principii>, website accesat la data de 05.02.2019.

¹² <http://sna.just.ro/Valori+%C8%99i+principii>, website accesat la data de 05.02.2019.

¹³ <http://sna.just.ro/Valori+%C8%99i+principii>, website accesat la data de 05.02.2019.

integritate vor încorpora îndrumările cuprinse în ghidul de bună practică al OCDE¹⁴ privind controlul intern, etica și conformitatea. Planurile de integritate sunt asumate prin acte juridice, precum ordine sau decizii ale conducerii entității, și trebuie să facă parte din cadrul normativ al instituțiilor respective;

- **Open contracting data standard**¹⁵ reprezintă *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 a mediului de afaceri în identificarea și rezolvarea problemelor în domeniu. Procesul este compus din *două etape principale: deschiderea/transparentizarea 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, în sensul în care informațiile trebuie să fie cât mai transparente și cât mai publice cu putință. De cealaltă parte, 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;

¹⁴ <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>, website accesat la data de 06.02.2019.

¹⁵ <https://www.open-contracting.org/why-open-contracting/>, website accesat la data de 06.02.2019.

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**¹⁶ sunt acele măsuri de transparență instituțională și de prevenire a corupției consacrate de legislația națională și reflectate în inventarul anexă la Strategia națională anticorupție.

- **Pantouflage**¹⁷ - 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

¹⁶ <http://sna.just.ro/Valori+%C8%99i+principii>, website accesat la data de 06.02.2019.

¹⁷ <http://sna.just.ro/Valori+%C8%99i+principii>, website accesat la data de 06.02.2019.

asigure că accesul și contactele actualilor precum și ale foștilor funcționari publici nu sunt utilizate pentru beneficiile nejustificate ale funcționarilor sau ale altora.

III. Despre strategia națională anticorupție 2016-2020

III.1. Scurtă prezentare a Strategiei Naționale Anticorupție¹⁸

Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020 a fost adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 583/2016 și 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 și a chestiunilor ce țin de etica profesională etatizată, 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.

¹⁸ [http://sna.just.ro/page-](http://sna.just.ro/page-Despre+Strategia+Na%C8%9Bional%C4%83+Anticorup%C8%9Bie)

Despre+Strategia+Na%C8%9Bional%C4%83+Anticorup%C8%9Bie, website accesat la data de 06.02.2019.

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 anticorupției*: **prevenire, educație și combatere**.

În societatea românească post-revoluționară, din păcate lupta anticorupție a reprezentat în primul rând combaterea acestui fenomen, cu mijloacele și limitările bine-cunoscute. Importantă ar fi însă o educație corespunzătoare, care să înceapă din chiar clasele primare și care, în felul acesta, să pună accentual pe prevenție. Dacă educația anticorupție s-ar face corespunzător, multe dintre faptele de corupție ar fi prevenite și astfel lupta împotriva acestui flagel ar deveni cu adevărat una eficientă la nivelul societății române contemporane.

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 și instituțional, dezvoltarea de măsuri speciale, 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 constă în 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 putea fi interesați, sau chiar obligați 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 7 februarie 2019.

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*, domenii cu un mare grad de expunere la faptele de corupție, dar totodată domenii strategice în viitorul oricărei țări europene și democratice.

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.

III.2. Valori ale SNA 2016-2020²⁰

Valorile Strategiei Naționale Anticorupție constituie repere fundamentale în ceea ce înseamnă lupta anticorupție în România, în sensul în care formează

²⁰ <http://sna.just.ro/Valori+%C8%99i+principii>, website accesat la data de 06.02.2019.

un nucleu de linii directoare avute în vedere de Strategie tocmai ca model conceptual și procedural de urmat.

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:

- ✓ **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.

III.3. Principii ale SNA 2016-2020²¹

Fiecare măsură privind aspectele de etică și de integritate se aplică ținând cont strict de următoarele principii, a căror respectare este esențială pentru realizarea unei administrații publice moderne și eficiente, venind în continuarea valorilor asumate prin Strategie și prezentate succint mai sus:

- **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. Consacrarea egalității în fața legii se face prin intermediul art.16 din Constituție²²;

²¹ <http://sna.just.ro/Valori+%C8%99i+principii>, website accesat la data de 06.02.2019.

²² Art.16 din Constituția României prevede că: « (1) Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.
(2) Nimeni nu este mai presus de lege.
(3) Funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condițiile legii, de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară. Statul român garantează egalitatea de șanse între femei și bărbați pentru ocuparea acestor funcții și demnități.
(4) În condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii Uniunii care îndeplinesc cerințele legii organice au dreptul de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice locale. »

- **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 premiselor 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.**

IV. Cadrul normativ

Lupta anticorupție presupune necesitatea generării unui cadru juridic care să ne ofere atât consistența normativă, cât și expunerea conceptuală a ceea ce înseamnă acest domeniu de interes european, nu doar național – corupția.

Precizăm mai jos o serie de acte normative care sunt extrem de importante din perspectiva procedurii de față și care, completate cu secțiunile aferente din manualul și ghidul elaborate în cadrul proiectului, oferă tabloul complet al ceea ce se arată a fi dreptul pozitiv în materia actelor și faptelor de corupție :

- *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. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici*;
- *Legea nr.78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție*;
- *Legea nr.215/2001 privind administrația publică locală*;
- *Legea nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public*, ce face trimitere, printre altele, și la necesitatea constituirii unor compartimente speciale de informare și relații publice sau a desemnării unei persoane la nivelul fiecărei instituții în acest sens;
- *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.7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici;*
- *Legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali;*
- *Legea nr.571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii, care prevede și instituția avertizării în interes public;*
- *Codul penal român (Legea nr. 286/2009) ;*
- *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. Aici sunt precizate și atribuțiile persoanelor responsabile cu implementarea prevederilor referitoare la declarațiile de avere și la declarațiile de interes (art.6 din Lege);*
- *Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020, adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 583/2016 etc.*

Nevoia de a completa și îmbunătăți cadrul legal

Cadrul legal actual nu este nici pe departe complet sau exhaustiv în domeniul luptei anticorupție. Strategia Națională Anticorupție 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, iar acest lucru presupune modificări legislative. În acest sens, 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 (și necesar) să fie modificate pe perioada implementării SNA:

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

Acte normative noi, a căror necesitate este stringentă:

Pe lângă modificarea cadrului legislativ în vigoare, ar fi extrem de utile noi acte normative care să reglementeze următoarele domenii:

- 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 Strategia Națională Anticorupție 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.

V. Necesitatea și relevanța procedurii

Din punct de vedere etimologic²³, cuvântul “*procedură*” provine din limba franceză și desemnează, într-o primă accepțiune, totalitatea actelor și a

²³ <https://dexonline.ro/definitie/procedur%C4%83>, website consultat la data de 11 martie 2019.

formelor îndeplinite în cadrul activității desfășurate de un organ de jurisdicție, de executare sau de alt organ de stat.

Un alt sens, mai comun, ar fi acela de *procedeu* pentru ca, într-un final, cuvântul să capete o conotație mult mai specializată (de exemplu, procedura civilă sau procedura penală, văzute ca ramuri ale dreptului, sau acele tratamente speciale efectuate în unități sanitare pentru tratarea diverselor boli, în accepțiunea medicală a termenului).

Procedură înseamnă deci un ansamblu de acte și formalități care arată cum anume trebuie să se procedeze în concret într-un anumit domeniu, în sensul normării activității respective, pentru ca din momentul în care acea activitate este formalizată, ea să poată fi mai ușor îndeplinită de către persoana/persoanele responsabile, indiferent de cine este persoana în cauză sau de experiența profesională a acesteia.

Orice procedură pleacă de la ideea sesizării și stabilirii unor vulnerabilități și a încercării de a depista soluții viabile, aplicabile sub aspectul vieții practice.

În cadrul proiectului, conceperea procedurii formează una dintre activități și privește elaborarea unei proceduri de cooperare cu societatea civilă, care a presupus și desfășurarea unui workshop destinat mecanismului de cooperare cu societatea civilă.

În cadrul acestui workshop desfășurat la Băilești a fost obținut input-ul societății civile, stabilindu-se astfel în mod concret, prin discuții, dezbateri și diseminare de informații necesitățile membrilor societății civile în raport cu personalul din administrația publică ce face parte din UAT Băilești.

Prestatorii serviciului public din cadrul Primăriei Băilești și a direcțiilor acesteia s-au întâlnit cu societatea civilă, dezbaterile și prezentările fiind coordonate și moderate de către experți din cadrul proiectului, care au

prezentat totodată cadrul legal specific problematicii anticorupție, vulnerabilitățile existente și soluțiile concrete ce pot fi multiplicare, sub forma unor povești de succes.

Procedura de cooperare dintre administrația publică locală și societatea civilă din municipiul Băilești vine în continuarea unei alte serii de instrumente generate în cadrul proiectului: manualul și ghidul.

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 2016-2020 la nivelul Primăriei municipiului Băilești; accesul la informațiile de interes public; modul cum se face guvernarea deschisă la nivel local; transparența decizională la nivelul UAT Băilești; 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 pantouflage-ului; semnificația eticii în cadrul administrației publice locale.

În continuarea manualului, ghidul elaborat în cadrul proiectului își propune 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, procedura de cooperare dintre administrația publică locală și societatea civilă din municipiul Băilești (persoane fizice, persoane juridice, ONG-uri etc.) 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 multe, de a se familiariza, de a problematiza și de a afla răspunsul la o întrebare (aparent) simplă : cum pot lupta împotriva corupției?

Rolul acestei proceduri este și de a monitoriza și evalua modul cum au fost implementate măsurile anticorupție la nivelul Primăriei municipiului Băilești, în sensul în care lupta împotriva corupției poate însemna : 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 comport 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.

Prezenta procedură este atât o procedură documentată, o procedură de sistem (o procedură generală), dar și o procedură operațională, care presupune în concret descrierea unei activități sau a unui proces ce se desfășoară la nivelul unuia sau mai multor compartimente din aparatul de specialitate al primarului.

Verificarea aplicabilității și a respectării unei proceduri cade 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 Municipiul Băilești.

VI. Etapele procedurii

Plecând de la funcția principală a acestei proceduri – aceea de a oferi un cadru general/un mecanism funcțional prin care funcționarii din cadrul Primăriei municipiului Băilești să coopereze efectiv cu actorii societății civile (persoane fizice, persoane juridice, organizații non-guvernamentale etc.) în materie de luptă anticorupție – trebuie înțeles că prezentul document care face parte din activitățile proiectului și se constituie totodată într-unul din rezultatele acestuia, este doar un punct de plecare către o procedură efectivă de lucru ce va fi ulterior adoptată la nivelul UAT Municipiul Băilești .

Particularizarea, personalizarea, formalizarea unei asemenea proceduri vor ține cont de legislația în vigoare și de reglementările interne în materie de anticorupție, pe care Primăria municipiului Băilești va trebui să le adopte plecând de la vulnerabilitățile și punctele slabe sesizate în prezenta procedură, dar dezvoltându-le într-o viitoare procedură de sistem.

Sub acest aspect, prezenta procedură 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 Băilești, 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.

Plecând de la activitățile deja desfășurate în cadrul proiectului, de la workshopul destinat mecanismului de cooperare cu societatea civilă în cadrul căruia a fost obținut input-ul societății civile, de la discuțiile, dezbaterile și diseminarea informațiilor necesare membrilor societății civile în raport cu personalul din administrația publică ce face parte din UAT municipiul Băilești, au fost reperate câteva etape necesare ale acestei proceduri:

VI.1. Inițierea procedurii

Presupune etapa de debut a procedurii, care s-a făcut prin intermediul proiectului, reprezentând una dintre activitățile importante ale acestuia. Inițierea procedurii a plecat de la nevoile concrete sesizate la nivelul UAT municipiul Băilești, prin chestionarele aplicate (analizate pe larg în manualul și ghidul deja elaborate), prin întâlnirile de lucru, prin workshopurile aferente, prin schimbul continuu de informații și prezentarea unor modele de bună-practică.

Etapa inițierii îi are ca actori atât pe beneficiar (Primăria municipiului Băilești), cât și pe partenerul din cadrul proiectului (Asociația Transparență pentru Integritate).

VI.2. Elaborarea procedurii

Presupune etapa subsecventă inițierii când, plecându-se de la nevoia concretă, se ajunge la: stabilirea unui plan de lucru; gândirea unor obiective personalizate destinatarilor procedurii; prezentarea tabloului fenomenului corupției din perspectiva definițiilor corecte ale unor termeni operaționali; prezentarea legislației aferente, incidentă în materia luptei anticorupție, a aspectelor de etică și de integritate profesională; prezentarea principiilor și a valorilor fundamentale prevăzute în Strategia Națională Anticorupție 2016-2020; reliefarea cadrului legal din perspectiva dreptului penal, cu privire deosebită asupra infracțiunilor de corupție și de serviciu, asupra falsului în înscrisuri etc.; detalierea comparativă a conflictului de interese și a incompatibilităților; prezentarea aspectelor relevante în ceea ce privește obligativitatea redactării și depunerii spre publicare a declarației de avere și a declarației de interese etc.

VI.3. Avizarea procedurii

Se face la nivelul conducerii proiectului, de către managerul de proiect (din partea beneficiarului) împreună cu coordonatorul activităților proiectului (la nivel de partener), pe baza consultării experților implicați și ținând cont de cerințele prevăzute în contractul de finanțare și în cererea de finanțare.

Avizarea poate fi una generală, pentru întreaga procedură, sau poate fi o avizare pe segmente ale procedurii, care se poate face nu doar la nivelul întregii conduceri a proiectului, ci la nivelul decizional al unor experți desemnați în acest sens, care vor analiza și aviza strict fragmentar procedura, pe părți/capitole, urmând să prezinte conducerii proiectului concluziile într-un raport de expertiză.

VI.4. Aprobarea procedurii

Avizarea procedurii și a documentației de rigoare nu înseamnă în mod automat și aprobarea acesteia, ci doar primirea spre analiză a procedurii, astfel că etapa aprobării procedurii este cea care, din punct de vedere funcțional, oferă girul unei proceduri corect elaborate, echilibrată și standardizată prin raportare la normativele și modelele în vigoare, în funcție de nevoile beneficiarului și ale partenerului, înscrise în cererea și în contractul de finanțare.

Aprobarea ține tot de nivelul decizional al conducerii proiectului, unde echipa de coordonare și control (manager, coordonator local, expert juridic, expert financiar etc.) are rolul de a verifica atât forma și structura procedurii, cât și îndeplinirea aspectelor de fond care să răspundă necesităților asumate prin proiect.

Aprobarea procedurii se va face printr-un raport de analiză asumat de echipa de coordonare și control, raport în cadrul căruia decidenții implicați vor face o analiză SWOT a procedurii, vor reliefa gradul de îndeplinire a cerințelor prevăzute în cererea de finanțare, precum și eventualele disfuncționalități sau aspecte ce trebuie completate, corelate sau comparate.

În acest sens, aprobarea poate avea un caracter general cu privire la întreaga procedură și documentație, ceea ce presupune că au fost îndeplinite cerințele beneficiarului și rigorile cererii și contractului de finanțare.

Putem avea de a face însă și cu o aprobare condiționată, caz în care echipa de coordonare și control va preciza punctual expertului aspectele pe care consideră că ar trebui ca acesta să insiste, să le mai dezvolte sau completeze, totul raportat la prevederile cererii de finanțare și ale contractului de finanțare. În acest din urmă caz, expertului i se vor pune în vedere,

punctual, aceste aspecte, precum și un termen în care să completeze procedura, în sensul precizărilor și doleanțelor echipei de coordonare și control.

VI.5. Difuzarea procedurii

Etapa difuzării procedurii se poate îndeplini abia după ce procedura a fost editată (în urma contractării unor servicii de promovare și publicitate) într-un număr suficient de exemplare.

Aceste exemplare vor ajunge la grupul-țintă al proiectului pe baza unor tabele de semnături (proces-verbale de predare-primire) și vor însemna centralizarea informațiilor prezentate anterior la nivelul întâlnirilor de lucru și al workshopurilor într-un singur document ce va ușura: accesul la informație; sesizarea vulnerabilităților; promovarea de soluții; finalizarea tripticului documentar manual-ghid-procedură, al cărui înțeles de ansamblu va fi evident doar o dată cu finalizarea și difuzarea procedurii.

VI.6. Revizuirea procedurii

Această etapă se va face fie pe durata implementării proiectului, dacă modificările legale și exigențele normative o cer, fie în perioada de sustenabilitate, ca unul dintre elementele generate de proiect care va necesita actualizări și îmbunătățiri. Revizuirea procedurii se va demara la solicitarea echipei manageriale, va presupune analizarea anumitor aspecte stricte, punctuale, dar și acordarea unor termene către expertul/experti desemnați în acest sens.

VI.7. Arhivarea procedurii

Este etapa în care secretarul/secretarii de proiect vor înregistra procedura în registrele proiectului și o vor arhiva atât fizic, la sediul beneficiarului și al partenerului din proiect, cât și electronic, punând-o la dispoziția membrilor grupului-țintă și a altor persoane interesate și pe websiteul proiectului.

Arhivarea procedurii este strict legată de accesibilitatea acesteia, iar din perspectiva obiectivelor generale și speciale ale proiectului este esențială diseminarea informației în rândul cât mai multor persoane ce ar putea fi implicate/afectate de fenomenul corupției, tocmai pentru că gradul de cunoaștere al metodelor de luptă anticorupție conferă slăbirea acestui flagel și, prin punerea informațiilor la dispoziția unui număr cât mai mare de persoane, contribuie și la prevenirea corupției.

VI.8. Responsabilități în cadrul procedurii

Responsabilitățile în cadrul procedurii revin în principal managerului de proiect, coordonatorului local din partea partenerului și expertului desemnat în elaborarea procedurii, potrivit fișei postului și prevederilor din cererea de finanțare și din contractul de finanțare.

În acest sens, și pentru o mai bună diseminare a informațiilor prevăzute în cadrul procedurii, se va desemna o persoană/mai multe pentru implementarea procedurii, atât la nivelul beneficiarului, cât și al partenerului, care se va asigura că sunt respectate standardele minimale prevăzute în procedură, dar se va ocupa și cu organizarea întâlnirilor/workshopurilor de lucru în care vor fi prezentate aspectele esențiale ale procedurii.

Activitatea acestui expert din cadrul proiectului va fi monitorizată de o comisie ce va supraveghea implementarea procedurii pe cele două paliere ale proiectului: la beneficiar și la partener. Comisia va întocmi periodic un raport de monitorizare și va face propuneri în sprijinul creșterii gradului de vizibilitate a procedurii.

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

Din punctul de vedere al acestei proceduri care face trecerea de la aspectele teoretice întâlnite în manual și ghid către necesitățile practice și către stadiul de cunoaștere actual în domeniul luptei anticorupție ni s-a părut relevant să prezentă în cele ce urmează aspectele de natură penală legate de infracționalitate și corupție, din perspectiva calificării subiectului active prin natura sa de funcționar public.

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.

Viziunea 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.

Astfel, titlul V al Codului penal tratează despre infracțiunile de corupție și de serviciu, iar în capitolul I al titlului al V-lea sunt tratate **infracțiunile de corupție**, pe care le vom prezenta în cele ce urmează, fără a face însă o analiză a acestora (care ar excede limitele acestei proceduri, dar care s-a făcut cu ocazia întâlnirilor de lucru și a workshopurilor din cadrul proiectului):

- **Luarea de mită**²⁴ – 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 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.”

²⁴ 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.

- **Darea de mită**²⁵ – 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**²⁶ – 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 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."

²⁵ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *op.cit.*, pag.439-444.

²⁶ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroi, *op.cit.*, pag.445-454.

- **Cumpărarea de influență**²⁷ – 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 părțile la acest acord, indiferent dacă procedura arbitrală se desfășoară în baza legii române ori în baza unei alte legi.”

²⁷ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroș, *op.cit.*, pag.455-457.

- **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.”

Tot în titlul al V-lea din Codul penal (în capitolul al II-lea) sunt prezentate **infracțiunile de serviciu** care constau în:

- **Delapidarea**²⁸ – Art.295 C.pen.: “(1) Însușirea, folosirea sau traficul 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

²⁸ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroș, *op.cit.*, pag.458-464.

închisoarea de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică. (2) Tentativa se pedepsește.”

- **Purtarea abuzivă**²⁹ – 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**³⁰ – 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 publică³¹.

(2) Cu aceeași pedeapsă se sancționează și fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, îngrădește exercitarea unui drept al unei

²⁹ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroș, *op.cit.*, pag.465-468.

³⁰ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroș, *op.cit.*, pag.469-474.

³¹ 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**”.

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

- **Neglijența în serviciu**³² – 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.”³³

- **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

³² Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroș, *op.cit.*, pag.475-479.

³³ 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 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”**.

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

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.”

➤ **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;

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

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 greșeală, se pedepesc cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă.

(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 greșeală 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;

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

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.”

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

- **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 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.”

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

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

- **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**⁴¹ – 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.
(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.”

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

⁴¹ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroș, *op.cit.*, pag.501-505.

- **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.”

În cel de-al VI-lea titlu al Codului penal sunt tratate **infracțiunile de fals**, dintre care vom prezenta doar două, dat fiind faptul că acestea pot avea ca subiect activ un funcționar public în exercițiul atribuțiilor de serviciu, și anume cele prevăzute ca falsuri în înscrisuri:

- **Falsul material în înscrisuri oficiale**⁴² – 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 imprimate producătoare de consecințe juridice.
(4) Tentativa se pedepsește.”
- **Falsul intelectual**⁴³ – Art.321 C.pen.: “(1) Falsificarea unui înscris oficial cu prilejul întocmirii acestuia, de către un funcționar public aflat în exercitarea

⁴² Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroș, *op.cit.*, pag.535-538.

⁴³ Pentru detalii și analiza elementelor acestei infracțiuni, a se vedea pe larg Alexandru Boroș, *op.cit.*, pag.539-541.

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.”

Tabloul infracțiunilor care îl au ca subiect activ (sau chiar ca subiect pasiv, cum este cazul ultrajului) pe funcționarul public nu ar fi complet din perspectiva scopului acestei proceduri fără a aminti de infracțiunile următoare:

➤ **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 vătămrile 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. Incompatibilități și conflicte de interes

Conflictul de interes 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 în exercitarea 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: <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:

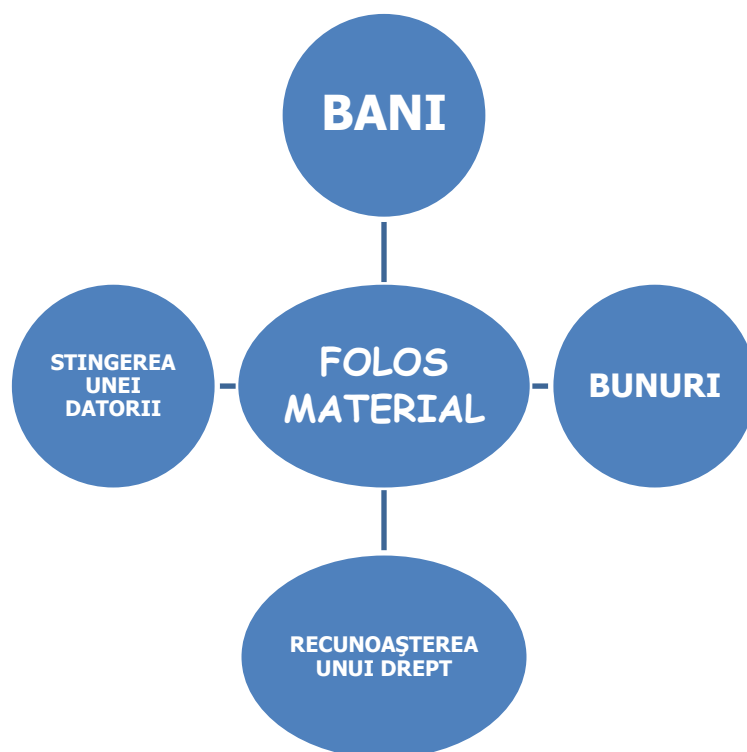
- a) soț, soție, rude sau afini până la gradul al doilea inclusiv;
- b) orice persoană fizică sau juridică cu care au o relație de angajament, indiferent de natura acestuia;
- c) o societate comercială la care dețin calitatea de asociat unic, funcția de administrator sau de la care obțin venituri;
- 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 ca infracțiune de corupție.

Ca infracțiune 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 infracțiuni.

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

Incriminarea 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 afin (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.

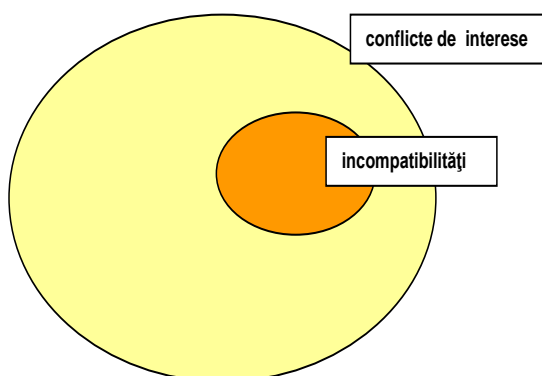
Sanctiunea în cazul săvârșirii infracțiunii de conflict de interese este închisoarea de la 1 la 5 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică.

VIII.2. Incompatibilitățile

CONFLICT DE INTERESE ≠ INCOMPATIBILITĂȚI

Conflict de interese	Incompatibilități
Pentru existența unui conflict de interese, funcționarul public trebuie să ia efectiv o decizie care să îi aducă un folos material.	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.

Între conflictele de interese și incompatibilități există o relație ca de la întreg la parte, în sensul că incompatibilitățile reprezintă o subcategorie a conflictelor de interese. Incompatibilitățile au valoare de prezumție absolută de conflict de interese, reglementată expres de lege. Astfel, orice incompatibilitate este un conflict de interese, dar nu orice conflict de interese 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. Despre 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. În loc de concluzii⁴⁴

⁴⁴ <https://www.mediafax.ro/externe/transparency-international-romania-locul-25-din-28-in-cadrul-uniunii-europene-privind-perceptia-gradului-de-coruptie-ce-positie-ocupa-in-clasamentul-mondial-foto-video-17026418>, website accesat la 08.02.2019.

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.

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.

Prezenta procedură, care asigură și formalizează o mai strânsă colaborare cu societatea civilă, în sensul prezentării către aceasta a glosarului de termeni, a definițiilor și a cadrului legal în materie de luptă anticorupție, vine în întâmpinarea necesităților acesteia de a sesiza, sugera, de a se 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.

Departate de a fi o lucrare completă, dar plecând de la gradul actual al cunoașterii fenomenului corupției în sensul în care acesta a fost prezentat în manualul și în ghidul elaborate în cadrul proiectului, 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.

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.

Trebuie să reținem că, dincolo de mecanismele, procedurile sau cadrul legal bogat în acest domeniu, factorul decident în ultimă instanță este funcționarul public care, după însușirea unei corecte conduite etice și a unor deprinderi corespunzătoare, va fi în stare atât să prevină, cât și să combată actele de corupție prin propriul comportament.

De educația morală și de cea anticorupție trebuie să se ocupe și școala, familia, dar și proiecte precum acesta, care au rolul de a diminua fenomenul corupției în sensul în care, dacă educația anticorupție s-a efectuat la timp și riguros, nu se mai pune problema combaterii fenomenului, ci doar a prevenției acestuia, astfel încât urmările negative s-ar diminua simțitor.

BIBLIOGRAFIE

I. Cărți, manuale, monografii, articole, studii

- A. Boroii, N. Neagu, *Armonizarea legislației române cu legislația comunitară în materie de corupție*, revista Dreptul, nr.4/2003 ;
- Alexandru Boroii, *Drept penal. Partea specială*, Ed. C.H. Beck, București, 2014, ediția a 2-a ;
- Corneliu Păltânea, Ciprian Apetrei, *Deontologia funcționarului public*, Ed. Universității Ploiești, 2004;
- Doru Tompea, *Etică, morală și putere*, Ed. Polirom, Iași, 2000 ;
- Emanuel Albu, *Deontologia funcției publice*, Editura Fundației România de mâine, București, 2009 ;
- Ivan Ivanoff, *Teoria și exercițiul funcției publice*, Universitatea Valahia, Târgoviște, 2001 ;
- Ivan Vasile Ivanoff, *Deontologia funcției publice, Exercițiul onest și patologic al funcției publice*, Ed. University Press, Târgoviște, 2004 ;
- Mădălina Voican, *Deontologia funcției publice*, note de curs;
- Mădălin-Savu Ticu, „*Statul și administrația publică în cadrul curentelor de filozofie juridică și politică din Antichitatea greacă și romană*” în cadrul lucrărilor Conferinței naționale „*Democrația participativă locală și informarea cetățenilor*”, Craiova, 5 sept. 2011, publicată în volumul „*Democrația participativă locală și informarea cetățenilor /Local participatory democracy and the people’s information*”, București, Ed. Universul Juridic, 2011;
- Mădălin-Savu Ticu, „*Libertatea de exprimare și administrația publică*” în cadrul lucrărilor Conferinței naționale „*Administrația publică și protecția drepturilor*

- cetățenești*”, Craiova, 18 dec. 2012, publicata în volumul “*Administrația publică și protecția drepturilor cetățenești*”, București, Ed. Universul Juridic, 2012;
- Mădălin-Savu Ticu, „*Repere ale unei filosofii juridice a statului de drept*”, comunicare publicată în volumul “*Administrația publică și statul de drept*”, Ed. Universul Juridic, București, 2016;
 - Mădălin-Savu Ticu, *Procedură de cooperare cu societatea civilă*, elaborată în cadrul proiectului cu titlul « *Sprijinirea măsurilor referitoare la prevenirea corupției la nivelul municipiului Drobeta-Turnu Severin* », cod proiect 117741 ;
 - Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, Editura Actami, București, 2000 ;
 - Nicoleta Miulescu, *Deontologia funcției publice și a funcționarului public în dreptul românesc și comunitar*, ediția a 2-a, Editura Universitaria, Craiova, 2009 ;
 - Nicoleta Miulescu, *Politici publice*, Ed. Universul Juridic, București, 2009.

II. Legislație

- *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 semnalează încălcări ale legii*, care prevede și instituția avertizării în interes public;
- *Legea nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public*, ce face trimitere, printre altele, și la necesitatea constituirii unor compartimente speciale de informare și relații publice sau a desemnării unei persoane 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. Aici sunt precizate și atribuțiile persoanelor responsabile cu implementarea prevederilor referitoare la declarațiile de avere și la declarațiile de interes (art.6 din Lege);

- *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.*

III. Webografie

- <http://sna.just.ro/>
- <http://www.mai-dga.ro/>
- <http://www.pna.ro/>
- <https://dexonline.ro/>
- <https://www.hotnews.ro/>
- <https://www.oecd.org/>
- <https://www.open-contracting.org/>