

**Olimpiu Aurelian Sabău-Pop**

---

**CORUPȚIA**

---

**ȘI COMBATEREA FENOMENULUI**  
**prin mijloace juridice**

---

**Universul Juridic**

București

– 2011 –

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**  
Copyright © 2011, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al  
**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI  
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOȚIT DE SEMNĂTURA  
ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL  
ULTIMEI COPERTE.**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**SABĂU-POP, OLIMPIU A.**

**Corupția și combaterea fenomenului prin mijloace juridice /**  
Olimpiu Aurelian Sabău-Pop. - București : Universul Juridic, 2011

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-353-2

343.352(498)

**REDACȚIE:** tel./fax: **021.314.93.13**  
tel.: **0732.320.665**  
email: **redactie@universuljuridic.ro**

**DEPARTAMENTUL** telefon: **021.314.93.15; 0726.990.184**  
**DISTRIBUȚIE:** tel./fax: **021.314.93.16**  
email: **distributie@universuljuridic.ro**

**[www.universuljuridic.ro](http://www.universuljuridic.ro)**

**COMENZI ONLINE,  
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

# Capitolul 1

---

## INTRODUCERE

Corupția este un fenomen complex, plurivalent, care comportă cauze și efecte multiple cunoscând o dezvoltare extrem de variată. Problematika acesteia se poate analiza sub aspect multidisciplinar politic, social, moral sau juridic.

În Dicționarul explicativ al limbii române, corupția este definită ca fiind o stare de abatere de la moralitate și de la datorie<sup>1</sup>.

Etimologic, cuvântul provine de la termenul latin *corruptio*, *-onis* sau, preluat în limba franceză, *corruption*, caracterizând comportarea funcționarului care în schimbul banilor sau al altor foloase necuvenite își comercializează atribuțiile funcției cu care a fost legal investit<sup>2</sup> și pune în pericol desfășurarea normală a activității sectoarelor statului.

### § 1.1. Corupția – concept politologic

Unul dintre cele mai importante și semnificative sensuri ale corupției îl reprezintă dezvoltarea sa în zona politică, primind mai multe conotații în funcție de diferitele perioade istorice.

În concepția clasică, coruperea politică a fost apreciată ca o degenerare a sistemului politic în ansamblu: Machiavelli o considera „distrugea virtuților cetățenilor”<sup>3</sup>, Montesquieu definea corupția prin „transformarea

---

<sup>1</sup> A se vedea DEX, Ed. Univers Enciclopedic, București, 1996, p. 230.

<sup>2</sup> A se vedea M. Murea, *Luarea de mită și primirea de foloase necuvenite – infracțiuni de corupție*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2009, p. 24.

<sup>3</sup> A se vedea U.V. Alemann, *The unknown depths of political theory: The case for a multidimensional concept of corruption*, Crime, Law and Social Change nr. 42/2004, p. 26.

unei ordini politice a binelui într-o formă a răului”<sup>4</sup>, Rousseau privea corupția ca pe o consecință inevitabilă a luptei pentru putere.

Mai târziu, corupția politică a început să fie considerată, în principal, o patologie, mai degrabă decât o maladie generală, ca o formă particulară a manifestării în planul politic și nu una generală<sup>5</sup>. În acest sens, corupția *lato sensu* se referă la abuzul îndreptat împotriva resurselor publice, în scopul unui avantaj privat, prin intermediul unei tranzacții care presupune încălcarea normelor de comportament<sup>6</sup>.

În doctrina modernă, funcționarea guvernului democratic este, în concret, concepută ca un sistem format din relațiile ce se stabilesc între electorat, oficialii aleși și funcționari. „Contractul”<sup>7</sup>, existent între politicieni sau funcționari și stat se bucură de respectarea unor reguli care restricționează puterea discreționară a agentului, asemenea reguli fiind adoptate universal, cu scopul de a limita potențialul conflict între interesul privat și cel al statului. Vorbim de o tranzacție ilicită în momentul în care un agent public eșuează să respecte aceste reguli datorită intervenției unui terț, adică a celui care corupe. În cele din urmă, agentul public pune la dispoziție resursele (putere decizională, informații confidențiale, protecție juridică), asociate rolului său în instituția publică, în scopul de a obține sau de a crește posibilitatea obținerii unui avantaj politic. În schimbul acestor avantaje, terța persoană pune la dispoziția agentului public o parte a avantajului politic de care beneficiază, în general sub forma mitei. Cu alte cuvinte, corupția presupune o încălcare, în favoarea celui care corupe, a regulilor menite să protejeze interesul general.

---

<sup>4</sup> A se vedea M. Genaux, Social science and evolving concept of corruption, Crime, Law and Social Change nr. 42/2004, pp. 15-16.

<sup>5</sup> A se vedea D. Della Porta, A. Vanucci, *The resources of corruption. Some reflection from the Italian case*, în Crime, Law and Social Change nr. 27/1997, p. 231.

<sup>6</sup> A se vedea M. Johnston, *The search for definition: The vitality of politics and the issues of corruption*, International Social Science Journal, 1996, p. 321; C. Ducouloux-Favard, *Faussees factures et corruption*, Recueil Dalloz, 1996, Chroniques, p. 352; E. Cherciu, *Corupția, Caracteristici și particularități în România*, Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 72.

<sup>7</sup> A se vedea D. Della Porta, Alberto Vanucci, *art. cit.*, p. 232.

## § 1.2. Corupția – concept sociologic

Sociologii privesc corupția ca pe o încălcare a normelor și atribuțiilor impuse de legiuitor sau a obligațiilor subînțelese în statutul social, prin utilizarea unor mijloace repudiate de societate (mită, șantaj) precum și prin exploatarea unor curențe morale<sup>8</sup>.

Fenomenul, din perspectiva sociologică<sup>9</sup>, nu este analizat doar prin prisma infracțiunilor incriminate de legiuitor (dare de mită, luare de mită, trafic de influență, primirea de foloase necuvenite); el primește valențe multiple analizate prin conduitele indivizilor sau ale grupurilor de persoane care, în scopul obținerii unor avantaje de orice natură, recurg la diverse forme de manifestare antisociale (instigare, complicitate, tănuire).

Corupția, conduită umană, vizează un comportament concretizat prin acțiuni ilicite, imorale, adoptat de către persoane care au funcții de conducere în aparatul de stat și privat, precum și acele persoane care nu se bucură de o asemenea poziție socială, în scopul de a beneficia de o serie de avantaje materiale sau sociale prin utilizarea unor metode antisociale.

Corupția reprezintă un schimb între două sau mai multe părți private individual, dacă ne referim la persoane fizice, sau grupuri de persoane. Partea care corupe este în posesia unor bunuri sau resurse de o valoare economică considerate insuficiente, persoana care urmează să fie coruptă deține putere, în sensul cel mai larg al cuvântului, transferată spre aceasta de către instituția publică, în scopul folosirii interesului general în consonanță cu regulile impuse de legiuitor sau de societate. Persoana care corupe dorește să obțină un avantaj economic sau să evite o sancționare; acesteia îi aparține, de regulă, și inițiativa acordului ilicit.

---

<sup>8</sup> A se vedea O. Bejenaru, *Corupția: noțiune, prevenire, particularități și contracarare*, Ed. Academiei de Științe a Moldovei, Chișinău, 2007, p. 24. Autorul propune următoarea definiție: „un fenomen socialmente morbid care afectează sau chiar paralizază funcționarea normală a instituțiilor, organizațiilor și întreprinderilor, prin care fapt perturbă înșăși viața socială”.

<sup>9</sup> A se vedea E. Cherciu, *Corupția. Caracteristici și particularități în România*, Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 9; I. Dunărean, *Corupția, studiu interdisciplinar de sociologie juridică*, Ed. Tipomur, Tg.-Mureș, 2001, p. 10.

În concepția doctrinei<sup>10</sup>, se impun următoarele elemente care definesc corupția un fapt antisocial:

- cel care corupe să solicite o anumită conduită din partea agentului;
- conduita pretinsă să vizeze accesul la o resursă publică (contract, concesiune, licență, funcție etc.);
- agentul public să aibă posibilitatea oferirii resurselor;
- avantaje patrimoniale personale pentru ambele părți;
- norme publice acceptate de societate;
- provocarea de daune terțelor persoane, competitorilor sau resurselor publice;
- operațiunea ilicită să primească un caracter secret.

Important de reținut este și faptul că abuzul de putere nu se rezumă doar la faptele de corupție definite de legea penală, conceptul sociologic se extinde și la o serie de fapte antisociale care vizează patrimoniul (furt, delapidare, înșelăciune, evaziune fiscală etc.) sau alte activități (mărturie mincinoasă, șantaj).

Există de asemenea, și o serie de conduite care nu cad sub incidența legii penale, dar care sunt reprobate de societate, cum ar fi nepotismul<sup>11</sup>.

### **§ 1.3. Combaterea corupției-obiectiv al politicii penale comunitare**

#### ***1.3.1. Mecanisme instituționale și programe anticorupție ale Consiliului European***

Primii pași ai luptei împotriva acestui fenomen, la nivel european, au fost reprezentați de Programul de acțiune împotriva corupției din noiembrie 1996, adoptat de către Comitetul Miniștrilor Consiliului European; menționăm, de asemenea, Rezoluția 1, adoptată de către Miniștrii Europeni

---

<sup>10</sup> A se vedea U. von Altermann, *The unknown depths of political theory. The case for a multidimensional concept of corruption*, Crime, Law and Social Change nr. 42/2004, p. 6.

<sup>11</sup> A se vedea M. Genaux, *Social science and evolving concept of corruption*, Crime, Law and Social Change nr. 42/2004, p. 22.

ai Justiției în cadrul celei de-a XXI-a Conferințe (Praga 1997), prin care se solicită punerea rapidă în aplicare a programului arătat anterior și recomandă elaborarea unei convenții penale cu privire la corupție<sup>12</sup>.

Menționăm cel de al doilea Summit desfășurat la Strasbourg în perioada 10-11 octombrie 1997 și Rezoluția din 6 noiembrie 1997, împuternicind Comitetul Miniștrilor să finalizeze, în timp util, lucrările de elaborare a instrumentelor juridice internaționale. În considerarea Rezoluției (58)7 cu privire la autorizarea creării Acordului parțial lărgit, care stabilește Grupul de State împotriva corupției – GRECO, a fost elaborată și Convenția penală privitoare la corupție încheiată în 27 ianuarie 1999 la Strasbourg (STEN 173). Această convenție a avut, după cum vom vedea în continuare, un impact decisiv în schimbarea de viziune a legiuitorului român cu privire la o serie de aspecte referitoare la noțiunea de „corupție”, atât de ordin incriminator, cât și de ordin procedural<sup>13</sup>.

Datorită amenințării pe care o reprezintă fenomenul la adresa sistemului de valori juridice promovat de Consiliul Europei, Grupul Multidisciplinar împotriva corupției (GMC) a elaborat 20 de principii directe ale luptei anticorupție incluse în Rezoluția 97(24) a Consiliului Europei.

Principalele direcții de acțiune trebuie să vizeze domeniile: prevenirea efectivă a fenomenului, incriminarea simultană în legislațiile naționale a formelor antisociale coruptive, independența autorităților competente în investigarea și urmărirea infracțiunilor, adoptarea unor măsuri apte să împiedice spălarea produselor infracțiunilor de corupție, confiscarea specială, limitarea imunităților, specializarea autorităților în lupta împotriva corupției, liberul acces la informațiile de interes public<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> A se vedea C. Pacini, *The role of the OECD in combating bribery of foreign public officials*, Jurnal of bussines nr. 37/2002, p. 385.

<sup>13</sup> A se vedea D. Jean-Pierre, *La lutte contre la corruption des fonctionnaires et agents publics. Commentaire des dernières conventions internationales ratifiées par la France*, Recueil Dalloz 2000, Chroniques, p. 308; E. Cherciu, *op. cit.*, p. 271; G. Antoniu, *Activitatea normativă penală a Uniunii Europei*, Revista de drept penal, nr. 3/1997, p. 27; A. M. Truichici, *Lupta împotriva corupției la nivelul Uniunii Europene*, Revista de drept penal nr. 4/2007, p. 95.

<sup>14</sup> A se vedea I. Dorinică, D. Baci, S. M. Rădulescu, *Corupția în România. Realitate și percepție socială*, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 58.

Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei prin Rezoluția nr. 98(7) a autorizat formarea Grupului de state împotriva corupției – GRECO. Membrii GRECO pot fi atât statele membre ale Consiliului Europei, cât și alte state<sup>15</sup>. Înființarea efectivă a avut loc prin Rezoluția 99 (5), la data de 1 mai 1999, adoptată inițial de 17 state printre care și România<sup>16</sup>, în prezent având 46 de state membre.

Acest organism internațional a fost conceput să funcționeze ca un mecanism de monitorizare reciprocă, în aplicarea Principiilor Directoare ale luptei împotriva corupției și a instrumentelor juridice internaționale, Convenția penală împotriva corupției și Convenția civilă împotriva corupției<sup>17</sup>.

Scopul GRECO este îmbunătățirea capacității țărilor membre de luptă împotriva corupției prin evaluări succesive și întocmirea unor rapoarte și recomandări individuale.

În cadrul celei de a doua runde de evaluare, GRECO a propus României:

- ◆ Recomandarea nr. 1: armonizarea prevederilor pertinente cu privire la măsurile asigurătorii și la confiscare, inclusiv sechestrul și confiscarea echivalentului valorii, prin finalizarea, cât mai rapidă, a modificărilor preconizate pentru Codul penal și Codul de procedură penală;
- ◆ Recomandarea nr. 2: introducerea posibilității confiscării produselor corupției ori de câte ori aceasta este sancționată printr-o pedeapsă administrativă;
- ◆ Recomandarea nr. 3: consolidarea capacității serviciilor de urmărire penală și a instanțelor de a soluționa în mod eficient cauzele de corupție într-un termen rezonabil, în special prin specializare și pregătire profesională;
- ◆ Recomandarea nr. 4: stabilirea unei cooperări eficiente între Parchetul Național Anticorupție, Parchetul de pe lângă Înalta Curte

---

<sup>15</sup> A se vedea <http://www.greco.coe.int>.

<sup>16</sup> Participarea României a fost aprobată prin O.G. nr. 46/1999, publicată în M. Of. nr. 401/24.08.1999.

<sup>17</sup> A se vedea Ph. Montigny, *L'entreprise face a la corruption internationale*, Ed. Ellipses, Paris, 2006, p. 128; M. Murea, *op. cit.*, p. 24.

de Casație și Justiție și departamentele de poliție competente, în ceea ce privește cauzele care implică în același timp infracțiuni de corupție, spălarea banilor și/sau criminalitate organizată;

◆ Recomandarea nr. 5: revizuirea, după necesități, a legislației care limitează, în mod injust, dreptul persoanelor de a avea acces la documentele oficiale și asigurarea pregătirii profesionale adecvate pentru funcționarii publici cu privire la implementarea normelor legate de liberul acces la informații;

◆ Recomandarea nr. 6: să se asigure că toți funcționarii publici din cadrul sectorului public, în ansamblu, se supun unor reguli adecvate, cu precădere în domeniul recrutării și al promovării;

◆ Recomandarea nr. 7: completarea codurilor de conduită existente, după necesități (de ex. în ceea ce privește reacțiile la cadouri și sesizarea cazurilor de corupție) și asigurarea pregătirii profesionale adecvate pentru toți funcționarii publici;

◆ Recomandarea nr. 8 și 9: extinderea sferei de aplicare a regulilor existente privind conflictele de interese și incompatibilitățile, spre a cuprinde toți funcționarii publici care, în activitatea lor, exercită autoritatea publică și introducerea unui sistem adecvat de supraveghere a aplicării acestor reguli, inclusiv în domeniul migrației abuzive a funcționarilor publici către sectorul privat;

◆ Recomandarea nr. 10: consolidarea și armonizarea regulilor cu privire la cadouri și asigurarea pregătirii adecvate pentru funcționarii publici, cu folosirea exemplurilor practice;

◆ Recomandarea nr. 11: adăugarea infracțiunii de spălare a banilor în lista de infracțiuni care justifică descalificarea profesională a persoanelor condamnate;

◆ Recomandarea nr. 12: consolidarea verificării informațiilor cerute de lege și a scopurilor reale ale societăților, pe parcursul înregistrării, precum și ulterior;

◆ Recomandarea nr. 13: continuarea activă a progreselor legislative actuale menite să introducă un regim adecvat al răspunderii persoanelor juridice pentru infracțiunile comise în numele acestora, și să stabilească sancțiuni sau măsuri corespunzătoare

pentru asemenea infracțiuni în conformitate cu Convenția penală privind corupția;

- ◆ Recomandarea nr. 14: instituțiile implicate în prevenirea și descoperirea actelor de corupție comise în numele persoanelor juridice (de ex. Registrul Comerțului, Administrația Finanțelor Publice, poliția, vămile, organele de audit) să își amplifice cooperarea în vederea asigurării schimbului permanent de informații pertinente privind persoanele juridice, precum și să își consolideze coordonarea cu autoritățile judiciare;
- ◆ Recomandarea nr. 15: introducerea unor cursuri de pregătire profesională pentru inspectorii fiscali în domeniul descoperirii actelor de corupție.

În anul 1996 a fost lansată sub egida Comisiei Europene și a Consiliului Europei prima fază a programului OCTOPUS și a vizat întărirea capacității de control a corupției și criminalității organizate în statele din centrul și SE Europei. Programul a cunoscut mai multe etape de dezvoltare contribuind la adoptarea *acquis-ului* comunitar, în principal, în domeniul răspunderii penale a persoanei juridice și a protecției victimelor și martorilor.

Un alt program de combatere a corupției, PACO, a fost lansat în vederea completării activităților specifice ale Consiliului Europei în mecanismele de cooperare sau monitorizare.

### ***1.3.2. Convenții internaționale împotriva corupției adoptate la nivel european***

#### ***1.3.2.1. Convenția penală privind corupția, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999***

Convenția penală privind corupția, ratificată de România prin Legea nr. 27/2002<sup>18</sup>, cuprinde norme juridice de procedură și de drept penal substanțial<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Publicată în M. Of. nr. 65/30.01.2002.

<sup>19</sup> A se vedea Gh. Mateuț, *Sinteză teoretică și practică privind represiunea traficului de influență în reglementarea actuală și în perspectivă*, Dreptul nr. 5/2002, p. 163.

În cadrul art. 2 se definește corupția activă, fapt intenționat de a propune, oferi sau a da, direct sau indirect, orice folos necuvenit unuia dintre agenții publici, pentru sine sau pentru altcineva, pentru ca acesta să îndeplinească sau să se abțină de la îndeplinirea unui act în exercițiul funcțiilor sale.

Art. 3 vizează corupția pasivă și obligă părțile să adopte măsuri legislative care se dovedesc necesare pentru a incrimina, ca infracțiune, fapta, săvârșită cu intenție, de a solicita sau de a primi, direct sau indirect, orice folos necuvenit pentru sine sau pentru altcineva ori de a accepta oferta sau promisiunea cu scopul de a îndeplini ori de a se abține să îndeplinească un act în exercitarea funcțiilor sale.

Convenția impune statelor semnatare să adopte măsuri legislative care se dovedesc necesare pentru a incrimina faptele de corupție activă și pasivă săvârșite de membrii adunărilor publice naționale care exercită puteri legislative sau administrative<sup>20</sup>.

În cadrul art. 7 și 8 se prevede sancționarea infracțiunilor de corupție activă și pasivă din sectorul privat.

În conformitate cu prevederile prezentei convenții, persoanele juridice vor răspunde pentru infracțiunile de corupție săvârșite în contul și beneficiul lor, fiind pasibile de sancțiuni eficace, proporționale și descurajatoare, de natură penală sau nepenală.

Buna cooperare în prevenirea și urmărirea faptelor de corupție va fi asigurată de grupul de state GRECO.

### *1.3.2.2. Convenția civilă privind corupția adoptată la Strasbourg*

Convenția civilă privind corupția adoptată la Strasbourg la 4 noiembrie 1999<sup>21</sup> reprezintă primul instrument internațional prin care se urmărește adoptarea unor mijloace eficiente în favoarea persoanelor care au suferit o pagubă rezultând dintr-un act de corupție, cu scopul de

---

<sup>20</sup> A se vedea V. Dobrinoiu, M.A. Hotca, N. Neagu, M. Murea, C. Cășuneanu, Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea și sancționarea faptelor de corupție, Ed. Wolters Kluwer, București, 2008, p. 63.

<sup>21</sup> Ratificată de România prin Legea nr. 147/2002, publicată în M. Of. nr. 260/18.04.2002.

a le permite să își apere drepturile și interesele legitime, inclusiv posibilitatea obținerii de daune interese<sup>22</sup>.

Principalul element inovativ al convenției constă în posibilitatea persoanelor care au suferit un prejudiciu rezultând dintr-un act de corupție de a dispune de o acțiune civilă în vederea obținerii reparației integrale a acestui prejudiciu<sup>23</sup>.

În condițiile în care actul de corupție a fost comis de un funcționar public, conform art. 5 acțiunea civilă se poate îndrepta împotriva statului. Dispoziția este menită să întărească siguranța mediului de afaceri, societățile comerciale pot solicita repararea prejudiciilor care le-au fost cauzate prin acordarea ilicită a contractelor de furnizări de servicii publice societăților concurente<sup>24</sup>.

### 1.3.2.3. *Protocolul adițional al Convenției penale a Consiliului Europei privind corupția*

Protocolul adițional al Convenției penale a Consiliului Europei privind corupția, adoptat la Strasbourg la 15 mai 2003 și ratificat de România prin Legea nr. 260/2004<sup>25</sup>.

Actul juridic internațional conține dispoziții privitoare la măsurile de combatere a faptelor de corupție activă și pasivă, ale arbitrilor naționali sau străini, și ale juraților naționali sau internaționali<sup>26</sup>.

### 1.3.2.4. *Corpus Juris (2000)*

Urmare a inițiativei Comisiei Europene, din perioada 1995- 1996, un grup de experți au lucrat sub coordonarea dnei Mireille Delmas-Marty la proiectul *Corpus Juris* care conține o serie de norme privind dreptul penal general și de procedură penală<sup>27</sup>. Scopul acestui studiu a fost

<sup>22</sup> A se vedea I. Dorinică, D. Baci, S. M. Rădulescu, *op. cit.*, p. 60.

<sup>23</sup> A se vedea Ph. Montigny, *op. cit.*, p. 127.

<sup>24</sup> A se vedea M. Murea, *op. cit.*, p. 98.

<sup>25</sup> Publicată în M. Of. nr. 612/07.07.2004.

<sup>26</sup> A se vedea D. Jean-Pierre, *La lutte contre la corruption des fonctionnaires et agents publics. Commentaire des dernières conventions internationales ratifiées par la France*, Recueil Dalloz 2000, Chroniques, p. 309.

<sup>27</sup> A se vedea J. C. Fourgoux, *Un espace judiciaire contre la fraude communautaire: un corpus juris entre rêve et réalité*, Recueil Dalloz 1997, Chroniques, p. 349.

elaborarea unor principii directe privind protecția, prin intermediul dreptului penal, intereselor financiare ale Uniunii Europene, în cadrul spațiului juridic european<sup>28</sup>.

*Corpus Juris*, în esență, instituie un regim mixt: elementele naționale și comunitare sunt armonizate în așa fel încât statele membre, și nu Uniunea Europeană, să poată aplica în mod unitar legislația penală. În vederea protejării intereselor financiare ale Uniunii Europene, în cadrul *Corpus Juris* sunt prevăzute opt infracțiuni, cu pedepsele aferente.

Art. 5 prevede sancționarea corupției pasive<sup>29</sup> și active<sup>30</sup> dacă prin acestea sunt vătămate interesele financiare ale Comunității Europene.

### § 1.4. Corupția – fenomen juridic. Definiere. Noțiune

Pentru prima dată, indirect, conceptul penal de corupție a fost reglementat în legislația noastră prin Legea nr. 83/1992<sup>31</sup> privind procedura urgentă de urmărire și judecare pentru unele infracțiuni de corupție limitat la infracțiunile de luare, dare de mită, primire de foloase necuvenite și trafic de influență.

---

<sup>28</sup> Adoptarea actului *Corpus Juris* în statele membre presupune reforme constituționale profunde precum și reforme ale codurilor penale, codurilor de procedură penală și a modului de organizare a sistemului judecătoresc.

<sup>29</sup> „Corupția pasivă apare atunci când un funcționar solicită sau acceptă, direct sau prin intermediul unui terț, orice ofertă, promisiune sau avantaj de orice natură:

a) Pentru a îndeplini un act oficial ce are legătură cu îndatoririle sale, prin încălcarea obligațiilor oficiale.

b) Pentru a nu îndeplini un act oficial sau un act ce are legătură cu îndatoririle sale, pe care este obligat conform legii să le îndeplinească”.

<sup>30</sup> „Corupția activă apare atunci când orice persoană face sau oferă, direct sau prin intermediul unui terț, orice ofertă, promisiune sau orice alt avantaj de orice natură, unui oficial, în interes propriu sau în interesul unui terț:

a) Îl instigă la îndeplinirea unui act oficial ce are legătură cu îndatoririle sale, în așa fel încât să contravină îndatoririlor sale oficiale;

b) Îl instigă să nu îndeplinească un act oficial sau un act ce are legătură cu îndatoririle sale, act pe care era obligat să-l îndeplinească conform îndatoririlor de serviciu”.

<sup>31</sup> Publicată în M. Of. nr. 173 din 22.07.1992.

Formularea utilizată de legiuitor „unele infracțiuni de corupție” chiar dacă a fost urmată de enumerarea limitativă a infracțiunilor de la art. 254-257 C. pen. a menținut susținerile doctrinare, că, în afara acestora, ar exista și alte infracțiuni de corupție. În măsura în care infracțiunile prevăzute și pedepsite de art. 254-257 C. pen., pentru care s-a instituit procedura urgentă de urmărire și judecare, au fost considerate ca fiind „unele infracțiuni de corupție”, înseamnă că în aceeași categorie sunt cuprinse și altele care nu au făcut obiectul de reglementare al Legii nr. 83/1992<sup>32</sup>.

Doctrina a analizat noțiunea de corupție în sensul său cel mai larg<sup>33</sup>, astfel, au fost incluse toate infracțiunile prevăzute în Codul penal sau în legile speciale care se săvârșesc pentru obținerea unui profit<sup>34</sup> cum sunt: trădarea, trădarea prin transmiterea de secrete, spionajul, subminarea economiei naționale, infracțiuni contra patrimoniului, tâlhăria, abuzul de încredere, înșelăciunea, delapidarea, înșelăciunea la măsurare, traficul de stupefiante, divulgarea secretului economic etc.

Chiar dacă anterior, așa cum am arătat, nici Codul penal și nici legislația specială nu au dat o definiție clară conceptului de „corupție”, situația a fost curmată de prevederile *art. 5 al Legii nr. 78/2000*<sup>35</sup> *pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție*, ce consideră ca fiind infracțiuni propriu-zise de corupție faptele incriminate de art. 254-257<sup>36</sup> C. pen. și de art. 6<sup>1</sup> și 8<sup>2</sup> din prezenta lege, precum și infracțiunile prevăzute în legi speciale, ca modalități specifice ale infracțiunilor prevăzute la art. 254-257 din Codul penal, și la art. 6<sup>1</sup> și 8<sup>2</sup> din Legea nr. 78/2000.

Ulterior intrării în vigoare a Legii nr. 78/2000 prin Legea nr. 278/2006 s-a introdus în cadrul Codului penal art. 253<sup>1</sup> C. pen. care incriminează infracțiunea de „conflict de interese”; considerăm, alături de alți autori,

---

<sup>32</sup> A se vedea H. Diaconescu, *Infracțiunile de corupție și cele asimilate cu acestea*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 6.

<sup>33</sup> A se vedea V. Dobrinoiu, *op.cit.*, p. 11.

<sup>34</sup> Definiția similară a noțiunii de corupție în doctrina din Republica Moldova, a se vedea O. Bejenaru, *op. cit.*, 2007, p. 39.

<sup>35</sup> Publicată în M. Of., Partea I, nr. 219 din 18 mai 2000.

<sup>36</sup> În ordine: luarea de mită, darea de mită, primirea de foloase necuvenite, trafic de influență.

că această faptă intră în categoria infracțiunilor de corupție<sup>37</sup>, iar în cele ce urmează vom încerca să demonstrăm această susținere.

Principalul contraargument al tezei noastre se referă la dificultatea înglobării conflictului de interese în sfera noțiunii de corupție, în măsura în care avem în vedere exclusiv poziția legiuitorului, deoarece definirea fenomenului în cadrul art. 5 al Legii nr. 78/2000 este privită în mod limitativ la infracțiunile enumerate, printre care nu se poate regăsi conflictul de interese atât datorită incriminării ulterioare, cât și numerotării dispoziției din Codul penal.

Numerotarea art. 253<sup>1</sup> C. pen. în condițiile tehnicii legislative folosite de legiuitor, respectiv aceea de a considera art. 5 al Legii nr. 78/2000 normă de referire, nu poate să includă această infracțiune deoarece ființează în exteriorul limitei exclusive impuse de art. 254-257 C. pen.

În susținerea soluției pe care am propus-o, considerăm punct de plecare definirea obiectului juridic specific al infracțiunii de conflict de interese, care vizează protejarea relațiilor sociale privind imparțialitatea, integritatea, transparența deciziei și supremația interesului public în exercitarea demnităților și funcției publice, astfel după cum a fost identificat de către doctrină<sup>38</sup> prin Legea nr. 161/2003.

Obiectul juridic protejat prin incriminarea conflictului de interese este intim legat de relațiile sociale ocrotite de celelalte forme ale corupției, funcționând ca o completare, în raport cu infracțiunile sancționate până în acest moment, a protecției intereselor societății.

Norma juridică care incriminează conflictul de interese nu face nicio precizare cu privire la aspectele procesuale, astfel că soluționarea cauzelor penale privind această infracțiune se va realiza potrivit regulilor procesuale obișnuite și nu potrivit celor specifice infracțiunilor de corupție.

Apare, în acest mod, o inconsecvență între dispozițiile de drept penal substanțial și cele procedurale<sup>39</sup>, în sensul în care considerarea, în mod

---

<sup>37</sup> A se vedea V. Pașca, *Conflictul de interese*, Dreptul nr. 8/2008, p. 171; S. Bogdan, *Drept penal, Partea specială*, vol. I, Ed. Sfera, Cluj-Napoca, 2007, p. 287; pentru opinia contrară M. V. Todoran, *Conflictul de interese din legea penală română și luarea nelegală de interese din legea penală franceză*, Revista de drept penal nr. 3/2008, p. 231.

<sup>38</sup> A se vedea V. Pașca, *Modificările Codului penal, Legea nr. 278/2006. Comentarii și explicații*, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 236.

<sup>39</sup> A se vedea V. Pașca, *Conflictul de interese*, Dreptul nr. 8/2008, p. 171.

doctrinar, a conflictului de interese ca o veritabilă infracțiune de corupție, în consonanță cu prevederile art. 5 al Legii nr. 78/2000, trebuie să atragă competența materială a organelor judiciare ale Departamentului Național Anticorupție, care în acest moment nu pot instrumenta cauzele penale care au ca obiect urmărirea infracțiunii de la art. 253<sup>1</sup> C. pen.

Propunem îndreptarea acestei inconsecvențe legislative în sensul introducerii unui text legal prin care infracțiunea de conflict de interese să fie considerată infracțiune de corupție prin modificarea art. 5 al Legii nr. 78/2000 pentru ca Departamentul Național Anticorupție să poată instrumenta cauzele în care este săvârșită infracțiunea de față<sup>40</sup>.

În accepțiunea legiuitorului se definește, în mod limitat, sfera infracțiunilor propriu-zis de corupție, și nu este ignorată nici sfera mai largă dată conceptului de corupție, prin incriminarea distinctă a infracțiunilor asimilate<sup>41</sup> celor de corupție și infracțiunilor în legătură directă<sup>42</sup> cu cele de corupție.

Tot în Legea nr. 78/2000 a fost introdusă prin Legea nr. 161/2003 secțiunea Infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene, care nu sunt în viziunea legiuitorului infracțiuni de corupție<sup>43</sup>. Propunem ordonarea acestor infracțiuni într-un act normativ distinct pentru a nu exista confuzii; chiar și legiuitorul procedează în consecință în noul Cod penal printr-un capitol distinct care să incrimineze aceste infracțiuni.

---

<sup>40</sup> A se vedea I. Măgureanu, *Conflictul de interese*, Revista de drept penal nr. 2/2007, p. 127.

<sup>41</sup> Se constituie în această categorie infracțiunile prevăzute de articolele 10,11,12,13 ale Legii nr. 78/2000; pentru o analiză mai aprofundată a se vedea C. Voicu, Al. Boroi, F. Sandu, I. Molnar, *Drept penal al afacerilor*, Ed. Rosetti, București, 2002, pp. 449-453; I. Lascu, L. C. Lascu, *Fapte de corupție. Noi incriminări*, Revista de drept penal nr.1/2001, pp. 62-63; D. C. Tătar, *Apariția, dezvoltarea și răspândirea fenomenului corupției*, Anale – ISEPT Timișoara, nr. 7, 1998, p. 156; Gh. Mateuț, *Sinteza teoretică și practică privind represiunea traficului de influență în reglementarea actuală și în perspectivă*, Dreptul nr. 5/2002, p. 158.

<sup>42</sup> Sub această denumire Legea pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, se constituie infracțiunile prevăzute de art. 17 al Legii, considerăm că referirea la art. 312 este depășită câtă vreme avem un cadru legislativ distinct în Legea nr. 143/2000.

<sup>43</sup> A se vedea O. Dobleagă, M. M. Baciuc, B. Karoly, *Infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene*, Revista de drept penal nr. 4/2008, p. 152.

În ceea ce privește infracțiunile de corupție propriu-zise<sup>44</sup>, structura juridică și conținutul acestora nu au suferit modificări fundamentale prin Legea nr. 78/2000, acest fapt rezultând fără echivoc din prevederile art. 6 al legii, în conformitate cu care infracțiunile de la art. 254-257 se pedepsesc potrivit textelor de lege din C. pen. care le reglementează. Totuși Legea aduce o serie de mențiuni în structura și conținutul constitutiv al infracțiunii prevăzute de art. 254-257. Astfel că „situația-premisă”<sup>45</sup> este aplicabilă prin prevederile art. 8 și managerilor, directorilor, administratorilor și cenzorilor societăților comerciale, companiilor și societăților naționale, ai regiilor autonome și ai oricăror alți agenți economici.

Prin art. 7 alin. 2 al Legii nr. 78/2000 se incriminează o modalitate agravantă a infracțiunii, prevăzându-se că săvârșirea acesteia de către o persoană cu atribuții de constatare sau sancționare a contravențiilor ori de constatare, urmărire sau judecare a infracțiunilor, se pedepsește prin ridicarea maximului special din art. 257 C. pen. cu 2 ani.

Art. 9 al Legii nr. 78/2000 se constituie ca o altă agravantă în scopul combaterii criminalității organizate, care în concepția legii este reprezentată de organizații, asociații sau grupări criminale, în interesul cărora se intervine în negocierile tranzacțiilor comerciale internaționale ori în schimburile sau investițiile internaționale, iar maximul pedepsei prevăzute de lege pentru aceste infracțiuni se majorează cu 5 ani.

Considerăm că noțiunea de corupție este una generală, subsumând în forma sa toate laturile obiective și subiective ale infracțiunilor la care Legea nr. 78/2000 face trimitere în art. 5 alin. 1. Existența acestei dispoziții legislative unește toate faptele ce se constituie în forme de corupție, întărind și mai mult teza conform căreia infracțiunea de corupție este rezultatul a două conduite, fiecare dintre ele fiind de neconceput fără

---

<sup>44</sup> A se vedea I. Lascu, L. Lascu, *O nouă reglementare în legătură cu infracțiunile de corupție*, Dreptul nr. 10/2000, p. 6.

<sup>45</sup> A se vedea V. Dongoroz și alții, *Explicații teoretice ale Codului penal român. Partea specială*, vol. IV, Ed. Academiei, 1972, p. 131. Autorul atribuie preexistenței instituționale și atribuțiile de serviciu părții componente al conținutului juridic al infracțiunii, alături de conținutul constitutiv, fără de care nu putea fi concepută infracțiunea.

cealaltă, opțiune care plasează legiuitorul român pe o poziție diferită de a legiuitorului italian, în analiza fenomenului<sup>46</sup>.

Tehnica legislativă de incriminare separată a formelor corupției prin structurarea infracțiunilor individuale în mod diferit<sup>47</sup>, încetățenită în sistemul judiciar român, trebuie abordată coroborat cu dispoziția art. 5 al Legii nr. 78/2000, care definește conceptul de corupție, fenomenul juridic al corupției căpătând în acest mod o abordare uniformă.

Acesta este motivul pentru care nu considerăm a fi aplicabilă critica doctrinei italiene<sup>48</sup>, care sancționează lipsa unicității și a pluralității de făptuitori în viziunea textelor legale de incriminare în cazul infracțiunilor de corupție, deoarece în sistemul legislativ român acestea sunt incriminate sub toate formele lor în definiția propusă de art. 5 alin. 1 al Legii nr. 78/2000 și nu în mod izolat, în diverse dispoziții legislative.

Sub aspectul pe care îl analizăm, apreciem că art. 254-257 (luare de mită, dare de mită, primirea de foloase necuvenite, trafic de influență), art. 253<sup>1</sup> (conflict de interese) din Codul penal, art. 6<sup>1</sup> (cumpărarea de influență<sup>49</sup>) și art. 8<sup>2</sup> ale Legii nr. 78/2000 sunt forme ale infracțiunilor

---

<sup>46</sup> A se vedea M. Morra, *Corruzione e concusione. Nuovi problemi e questioni controverse*, Ed. Giappichelli, Torino, 2004, pp. 89-91.

<sup>47</sup> A se vedea V. Dongoroz, *Drept penal* (reeditarea ediției din 1939), București, 2000, p. 382.

<sup>48</sup> A se vedea D. Andro, *Observazioni in tema di corruzione*, Milano, 1953, p. 188; M. Morra, *op. cit.*, p. 92.

<sup>49</sup> Incriminarea acestei infracțiuni rămâne o problemă privită cu reticență de către multe țări, însă noi considerăm că rațiunea care a stat la baza nesancționării cumpărătorului de influență nu mai subzistă (forma activă a corupției), deoarece cumpărătorul nu poate fi considerat niciodată de bună-credință. Dimpotrivă, există situații în care fapta cumpărătorului de influență este chiar mai gravă decât aceea a traficantului dacă inițiativa aparține cumpărătorului. Buna-credință nu trebuie apreciată în raport de denunțarea autorului traficului, mai mult, această posibilitate este conferită de alin. 2 al art 6. Un alt argument în sprijinul necesității incriminării cumpărătorului de influență ar fi acela că, în practică, de cele mai multe ori, inițiativa săvârșirii infracțiunii de la art. 257 aparține cumpărătorului, care ar dobândi practic o poziție aproape identică cu cea a celui care dă mită. Astfel, cumpărătorul de influență, fiind întotdeauna de rea-credință, este conștient că prin acțiunea sa îl va discredita pe funcționarul pe lângă care ar urma să intervină traficantul, având drept scop acela de a profita de influența reală sau presupusă pe care o are traficantul asupra funcționarului,

de corupție prevăzute de art. 5 alin. 1 al aceluiași act normativ. Și mai mult, pluralitatea de subiecți activi care participă la realizarea acestor infracțiuni de corupție este una naturală, datorită corespondențelor între conduita funcționarului și cea a privatului.

Articolele 10-13, 18<sup>1</sup>-18<sup>5</sup> ale Legii nr. 78/2000 care incriminează fapte asimilate și faptele în legătură directă cu infracțiunile de corupție nu se înglobează în infracțiunilor propriu-zise de corupție, atrăgând doar o serie de dispoziții speciale privind descoperirea, urmărirea și judecarea respectivelor fapte<sup>50</sup>.

## § 1.5. Evoluția reglementărilor privind actele de corupție

Fenomenul corupției a evoluat odată cu istoria poporului român, existând încă de la primele forme de manifestare a justiției etatice. În general, societatea a repudiat acest fenomen, însă, în anumite conjuncturi sociale, această formă a răului social a fost acceptată. Pericolul corupției a fost recunoscut în plan legislativ diferit, în funcție de conjuncturile istorice, sens în care, pentru a putea defini fenomenul, ne propunem să facem o succintă prezentare a dispozițiilor juridice anterioare.

### *1.5.1. Incriminarea faptelor de corupție în vechiul drept românesc*

În spațiul mioritic, în opinia istoricilor<sup>51</sup>, cel mai vechi luptător împotriva practicilor de corupție a fost Vlad Țepeș, care a condamnat

---

generând suspiciuni și îndoieli cu privire la sinceritatea și corectitudinea funcționarului pe lângă care ar urma să intervină. Considerăm, pe această linie de idei, conform unor teorii dezvoltate în doctrină în cazul infracțiunii de la 257 C. pen., posibilitatea existenței infracțiunii descrise de art. 6<sup>1</sup> al Legii nr. 78/2000 și dacă inițiativa aparține traficantului; T. B. Crișan, *Propunere de lege ferenda privind incriminarea cumpărătorului de influență*, Revista de drept penal nr. 1/2000, p. 73.

<sup>50</sup> A se vedea A. M. Truchici, *Lupta împotriva corupției*, Revista de drept penal nr. 4/2007, p. 97.

<sup>51</sup> A se vedea M. Maxim, C. Mureșan, Șt. Ștefănescu, T. Teotei, I. Toderaș, V. Vătășianu, *Istoria românilor*, vol. IV, Ed. Enciclopedică, București, 2001, pp. 352 și 363.

peste 500 de boieri la pedeapsa capitală, pentru implicare în acte de corupție, trafic de influență și comploturi.

În timpul domniilor fanariote sunt atestate primele dispoziții juridice cu privire la faptele de corupție. În această perioadă au cunoscut o generalizare în Principatele Române, datorită rolului pe care l-a avut Poarta Otomană în exportul obiceiurilor din imperiu. Astfel, a operat o transformare a oricărui lucru în obiect de trafic, chiar și obținerea domniei fiind supusă unei astfel de licitații, iar ulterior menținându-se cu daruri oferite sultanului.

O statistică din anul 1980 indica faptul că în jur de 45% din bugetul țării era folosit pentru coruperea conducătorilor otomani, 30% pentru avantajele financiare ale domnitorului, iar restul de doar 25% pentru nevoile reale ale țării<sup>52</sup>.

Letopisețul Țării Moldovei scris de Miron Costin conține o serie de referiri privitoare la sancționarea judecătorilor dacă aceștia se lăsau corupți<sup>53</sup>.

Pravilniceasca Condică a domnitorului Alexandru Ion Ipsilante, în cadrul art. 7, interzice darea și luarea de mită ce vizează judecătorii. Sancțiunea subiecților nu este cuantificată, fiind lăsată la aprecierea domnitorului, și nu putea fi aplicată altor categorii de funcționari ai statului.

Tot în domeniul justiției a fost incriminată fapta de trafic de influență ce constă în conduita unei părți din proces de a apela la o terță persoană pentru a influența o soluție a judecătorului. Traficul de influență este regăsit atât în forma activă (cumpărarea de influență), cât și sub forma pasivă. Se consideră că această opțiune de legiferare a fost preluată și de legislația franceză<sup>54</sup> a vremii, considerându-se a fi primul act de incriminare a traficului de influență distinct de luarea sau darea de mită.

---

<sup>52</sup> A se vedea P. Abraham, *Corupția. Cauze. Mecanisme. Efecte. Soluții*, Ed. Detectiv, București, 2005, p. 400; C. C. Giurăscu, *Istoria românilor*, Vol. II, partea I, București, 1937, p. 387.

<sup>53</sup> A se vedea V. Dobrinou, *Corupția în dreptul penal român*, Ed. Atlas Lex, București, 1995, p. 84.

<sup>54</sup> A se vedea V. Dobrinou, *op. cit.*, p. 96. Autorul privește această dispoziție juridică, ca pe o veritabilă contribuție la progresul dreptului penal european.