



- 2017
- 25 ianuarie
- 25 ianuarie
- 24 ianuarie
- 2016
- 2015
- 2014
- 2013
- 2012
- 2011
- 2010
- 2009
- Arhiva
- 2008
- 2007
- 2006
- 2005
- 2004
- 2003
- 2002

24 ianuarie

Transmis la adresa dean@just.ro

### Către: Ministerul Justiției În atenția: Domnului Florin Iordache – Ministrul Justiției

Având în vedere publicarea și punerea în dezbatere publică a două proiecte de acte normative cu impact semnificativ asupra politicii penale a statului, respectiv Proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Codului Penal și a Codului de Procedură Penală ([link](#)), precum și Proiectul de Ordonanță de urgență pentru grațierea unor pedepse ([link](#)), Transparency International România analizând cu spirit critic constructiv textele propuse formulează următoarele puncte de vedere cu privire la conținutul acestora și posibilul lor impact asupra cadrului de reglementare, recomandând Guvernului, pe calea procedurilor privind transparența decizională, ajustarea acestor texte astfel încât să asigure coerența politicii penale a statului, și nu în ultimul rând să răspundă nevoilor societății românești.

#### I. Analiză și observații privind proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Codului Penal și a Codului de Procedură Penală

##### I.1 Aspecte generale

În acest context, reiterăm faptul că în anul 2009, atunci când au fost adoptate reglementările penale în vigoare la acel moment și care sunt vizate de actualele proiecte de modificare, Transparency International România a realizat și publicat un sondaj de opinie cu privire la "Ce ar vrea opinia publică să fie legiferat în Codul Penal și Codul Civil" - datele raportului sociologic reprezentativ la nivel național se găsesc la adresa ([link](#)), precum și o analiză cu privire la impactul noilor reglementări asupra anchetării și sancționării faptelor de corupție ([link](#)).

Apreciem că pe parcurs elementele acelei analize au fost remediate, însă erorile necorectate au făcut obiectul unor decizii ale Curții Constituționale care cer în continuare clarificarea cadrului de reglementare. Răspunsul pe care Guvernul îl pregătește trebuie să fie corelat cu așteptările societății în ansamblul său, pentru a putea în mod democratic să își realizeze funcția de stabilire a politicii penale a statului.

##### I.2 Analiza existenței sau nu a caracterului de urgență

Conform prevederilor legale atunci când Curtea Constituțională declară un text de lege neconstituțional sau condiționează constituționalitatea acestuia de redactarea mai clară a noimei de incriminare, în termen de 45 de zile Parlamentul trebuie să revizuiască textul conform pronunțării Curții. La 45 de zile textul normativ iese din vigoare. Orice vid sau viciu de reglementare în materie penală este în favoarea celor care comit infracțiuni pe această perioadă, aspect mai grav atunci când se discută de legalitatea procedurii de urmărire penală în lumina obligațiilor constituționale la un proces echitabil. Astfel se impune corectarea de urgență a legislației penale (atât de drept substanțial cât și de drept procedural) pentru ca justiția să își poată urma cursul pentru infracțiunile săvârșite în această perioadă.

Astfel, apreciem faptul că în lumina publicării Deciziei Curții Constituționale nr. 405/2016 și deci a lipsirii de efecte juridice a art. 297 (1) – abuzul în serviciu, din Codul Penal, Guvernul înțelege să caute soluții pentru punerea în acord a textului normativ cu decizia amintită și acoperirea acestui vid legislativ, având în vedere faptul că mai mult de un sfert din cazurile raportate anual de DNA se întemeiau pe dispozițiile acestui articol și pe cele ale art. 132 din Legea nr. 78/2000 care face trimitere la cel dintâi.

În ceea ce privește modificările aduse codului de procedură penală se observă de asemenea caracterul de urgență dat de hotărârile Curții Constituționale, însă fără a se trata toate aspectele ce au făcut obiectul deciziilor de neconstituționalitate, cum ar fi cu titlu de exemplu hotărârile Curții privind reglementarea procedurilor în cameră preliminară sau cu privire la probe.

##### I.3 Analiza conținutului reglementării și observații:

###### I.3.a) Redactarea noului text de incriminare pentru infracțiunea de abuz în serviciu

Solicităm, în acest context, Guvernul să aibă în vedere stabilirea unui regim sancționator adecvat gravității faptelor incriminate și a impactului pe care acestea îl produc asupra intereselor publice și private afectate, precum și un regim corespunzător din perspectiva termenelor de prescripție aplicabile.

Astfel, propunem o analiză comparativă a modului în care a fost reglementată în ultimii ani infracțiunea de abuz în serviciu, atât din perspectiva conținutului, cât și a regimului sancționator și a celui privind prescripția, cu un interes deosebit pentru Transparency International Romania asupra abuzului în serviciu asimilat faptelor de corupție:

[Tabel comparativ evoluția reglementării cu impact asupra prescripției și a limitelor de pedeapsă pentru abuzul ca faptă de corupție](#)

Din analiza comparativă de mai sus rezultă următoarele:

1. Noul cod penal, respectiv textul legal actual, unifică într-o singură infracțiune cele trei forme ale abuzului în serviciu, oferind o protecție egală diferitelor tipuri de valori sociale ocrotite, respectiv punând în plan de egalitate interesul public în raport cu cel privat, stabilind același regim sancționator, respectiv închisoare de la 2 la 7 ani. În raport de dispozițiile Legii nr. 78/2000, limitele de pedeapsă majorate potrivit acesteia conduc la un maxim special de 9 ani și 4 luni.
2. Față de această situație, propunerea de modificare a acestui articol, stabilește din nou un regim sancționator diferit în funcție de valoarea socială ocrotită, respectiv de interesul ocrotit și leagă existența faptei penale de producerea unui prejudiciu de peste 200000 lei, adică echivalentul a aproximativ 44000EUR. Mai mult decât atât, regimul sancționator ales pentru fapta cea mai gravă – adică cea care produce și un prejudiciu cuantificabil în bani, este similar cu regimul sancționator cel mai scăzut potrivit vechiului cod penal, în care maximul pentru fapta tip era de închisoare de 3 ani, în condițiile în care minimul este redus la închisoare de 6 luni sau amendă, iar pentru fapta săvârșită pe criterii discriminatorii, regimul sancționator este și mai redus – închisoare de la o lună la un an sau amendă. Reducerea acestor limite de pedeapsă pentru fapta prevăzută de Codul Penal produce efecte și în ceea ce privește limitele de pedeapsă majorate conform dispozițiilor Legii nr. 78/2000, acestea scăzând de la maxim special arătat la punctul 1 la 4 ani, adică o reducere cu mai mult de jumătate.  
Această propunere legislativă vine să altereze și regimul prescripției aplicabile. Dacă potrivit ambelor reglementări anterioare, termenul de prescripție pentru fapta săvârșită în forma prevăzută de Legea nr. 78/2000 era de 8 ani, potrivit noii propuneri de reglementare, acesta va fi de 5 ani.
3. Dezincriminarea faptelor care prin conținutul lor juridic special ar reprezenta infracțiuni dar prin cuantumul prejudiciilor se situează sub un prag valoric de 200.000 lei reprezintă o opțiune de politică penală neadekvată pentru fenomenologia abaterilor de la lege în administrație. Ca exemplu de profil de faptă care ar urma să fie neacoperit de prevederile legii de incriminare în varianta propusă:
  - Dacă un funcționar public în exercitarea atribuțiilor fraudează o procedură de achiziție publică cu valoare de 190.000 lei (peste plafonul de achiziția directă stabilit de Legea 98/2015) prin îndeplinirea unui act contrar legii atunci acesta nu face obiectul infracțiunii de abuz în serviciu, aplicându-se doar sancțiuni administrative și de recuperare dacă are patrimoniu acoperitor. (context doar cu valoare de exemplu)
  - De asemenea, dacă un funcționar public refuză timp de 3 ani eliberarea unei autorizații de construcție prin îndeplinirea atribuțiilor contrar legii, dacă paguba prin întârzierea dreptului de a dispune de bunul imobil propriu nu este de 200.000 lei, atunci această faptă este de natură disciplinară și eventual civilă delictuală. (context doar cu valoare de exemplu)
4. Este necesar ca limitele de pedeapsă și pentru discriminare (interzisă de Constituția României în art. 16) să fie egale la abuzul în serviciu dacă discriminarea se produce sub forma infracțiunii
5. Prevederea la litera (3) a articolului 297 propus prin proiectul de Ordonanță de Urgență și anume "Acțiunea penală se pune în mișcare la plângerea prealabilă a persoanei vătămate" urmărește în mod corect să elimine mecanismul de autosesizare a organului de urmărire penală, dar este inoportun ca formulare pentru că prin acesta se încalcă principiul oficialității specific dreptului penal atunci când valorile sociale ocrotite privesc interesul public și sau drepturile și libertățile constituționale ale persoanelor. Astfel legea penală ocrotește ordinea de drept și apără valorile sociale cărora legiuitorul le conferă această protecție.  
Prin condiționarea urmăririi penale de depunerea plângerii prealabile de către persoana vătămată se elimină situația în care la o verificare legală se descoperă săvârșirea infracțiunii dar persoana vătămată (apatrid, cetățean străin, rezident sau cetățean român) nu știe că acea conduită este contrară legii și că prin modalitatea de săvârșire reprezintă infracțiune. Principiul oficialității presupune ca legea penală să poată opera și din oficiu. Chiar dacă criticile formulate în spațiul public privind imposibilitatea de urmărire a abuzului în serviciu contra intereselor publice în lipsa plângerii semnate de reprezentantul autorității prejudiciate sunt nefondate, pentru că în acest caz interes general are orice persoană ca un drept de sezină în interes public, rămâne neacoperită situația în care fapta penală s-a produs, consecințele de la alineatul (2) s-au materializat dar persoana nu știe că se poate îndrepta cu plângere penală, ci revine doar cu plângeri administrative. O asemenea ipoteză trebuie soluționată de către legiuitor fie prin eliminarea alin (3) fie prin redactarea textului astfel încât să garanteze principiul oficialității în dreptul penal.  
Astfel pledăm pentru un echilibru atât în această privință, cât și în cele ce urmează privind modificarea Codului de procedură penală pentru a se asigura transpunerea Directivei CE/2016/343/UE, de aceea este necesar ca redactarea să acopere toate variațiunile situației de fapt acoperite de legea penală și să acorde garanțiile de acces la justiție pentru toate persoanele eliminând obstacolele în calea urmăririi penale în paralel cu întărirea garanțiilor procesuale ale persoanelor cercetate, ca o expresie a regimului de securitate juridică și protecție a drepturilor omului pe întreg teritoriul Uniunii Europene.

### I.3.b) Redactarea noului text de asimilare a regimului de funcționar public

Cu privire la prevederile art. 308 alin (1) așa cum sunt ele propuse prin OUG considerăm că rămân în continuare vagi, asimilând noțiunea de funcționar public pentru "însărcinare de orice natură" și "în cadrul oricărei persoane juridice".

### I.3.c) Redactarea noului text al art. 25 alin (5) din codul de procedură penală

Prevederea normativă se impune a fi completată astfel încât în cazul ipotezelor în care instanța penală se desesizează legal cu judecarea cauzei penale, dar nu ca urmare a retragerii sau restrângerii plângerii prealabile, să poată să asigure termenul discontinuitate termenului de prescripție asupra acțiunii civile. Astfel se garantează că acțiunea conexă civilă din cadrul procesului penal la care justițiabilul a aspirat ca și cale de remediu în mod legitim nu este de natură a afecta dreptul efectiv la realizarea interesului legitim ori a reparației civile. Este de natura sinergiei legislative să acopere mijloacele efective de realizare a intereselor legitime în justiție în cazul în care se realizează întrepătrunderii între ramurile de drept sau competențele materiale de judecată ale instanțelor judecătorești.

#### **I.3.d) Redactarea noului text al art. 290 prin introducerea alin. (3) din codul de procedură penală**

Rațiunea pentru care a fost introdus acest alineat chiar dacă acoperă prevederile și standardele stabilite prin principiile care stau la baza Directivei CE/2016/343/UE nu este corect acoperită de soluția legislativă, pentru că ea afectează posibilitatea de înfăptuire a actului de justiție în toate domeniile de reglementare ale codului penal. Legiuitorul trebuie în mod legitim să răspundă comandamentelor de îndreptare a fenomenelor de derapaje ca urmare a modului în care autoritățile interpretează textele normative, venind cu îmbunătățiri și mecanisme de prevenție a acestor derapaje.

Considerăm că soluția aleasă este eronată în raport de rațiunile care au impus-o dar și de efectele pe care le produce pentru următoarele motive:

1. Cauza principală a acestei reglementări este abuzul de prevederea privind tranzacția penală, introdusă complet inoportun și neadecvat în 2009. Modalitatea de soluționare a tranzacției penale conduce la impunitate pentru participanții la săvârșirea de infracțiuni, în anumite situații și pe bază de spejur. Propunerea legislativă menține această impunitate și reduce doar termenul până la care se poate încheia o asemenea veritabilă tranzacție penală.
2. Reducerea de termen la 6 luni afectează o serie de tehnici operative de detectare și investigare a criminalității în care un important instrument este indulgența în schimbul cooperării, spre exemplu în traficul de droguri, crimă organizată etc. După termenul de 6 luni de la săvârșirea faptei (fie continuată sau nu) interesul legitim de cooperare este lipsit de rezultat.
3. Soluția legislativă afectează și pe cei au participat impropriu la săvârșirea infracțiunii și la care termenul de 6 luni ar trebui extins până la termenul de prescripție a răspunderii penale pentru respectiva participare. În realitate fapta principală are pedepse mai mari pentru făptuitor decât pentru persoane care au o participare improprie. Interesul general al legii penale este acela de a descoperii și sancționa săvârșirea infracțiunilor. Ex: Este preferabil să existe posibilitatea persoanei care are cunoștință de săvârșirea unui omor și care a tăinuit să denunțe pe o perioadă mai lungă, beneficiind de clemența legii decât să tacă pe vecie în cazul depășirii termenului de 6 luni.
4. Limitarea abuzului de instituția tranzacției penale trebuie să se regăsească în textul de procedură mai larg prin limitarea efectelor clemenței penale exclusiv la sancțiunea din respectivul dosar și nu la reducerea pedepselor din alte dosare proprii pentru denunțarea unor fapte diferite de contextul cauzei. Prin această abordare s-ar asigura și nealterarea regimului sancționator stabilit de legea penală pentru săvârșirea de infracțiuni, doar pentru colaborarea la descoperirea unor infracțiuni diferite ale altor persoane. De altfel principiile Directivei CE/2016/343/UE impun limitarea practicilor de tranzacție penală tocmai din acest motiv.

#### **I.4. Concluzii și recomandări:**

Considerăm că este necesară clarificarea argumentelor care justifică ajustarea doar punctuală a regimului sancționator stabilit de codul penal în vigoare. Este adevărat că regimul sancționator stabilit de acesta necesită o revizuire, pentru a asigura o proporție justă între valorile sociale ocrotite și limitele de pedeapsă stabilite, acest fapt rezultând încă de la momentul elaborării acestui act normativ, după cum se poate observa în rezultatele sondajului Transparency International România privind așteptările populației referitor la politica penală a statului în 2009 ([disponibil aici](#), la paginile 22 – 41. Totuși apreciem că în viitor (după soluționarea prezentele reglementări care au caracter de urgență) această revizuire trebuie să fie una sistematică, care să răspundă cerințelor societății și care să vizeze în mod echilibrat atât majorarea unor limite de pedeapsă, cu este de pildă cazul violului, pentru care majoritatea respondenților ar aplica o pedeapsă mai mare de 20 de ani, în condițiile în care codul prevede o pedeapsă cu închisoarea de maxim 18 ani pentru situația în care fapta a avut ca urmare moartea victimei, sau reducerea altora.

#### **A. Propunem pentru soluționarea acestor aspecte:**

1. Stabilirea unui regim sancționator unic pentru fapta de abuz în serviciu, indiferent de valoarea socială ocrotită, respectiv un singur set de limite de pedeapsă, atât pentru fapta care vătămă interesul privat, cât și pe cel public sau pentru îngrădirea unor drepturi prin discriminare.
2. Stabilirea unor limite de pedeapsă care să ia în considerare un regim mediu față de reglementările care au guvernat lupta anticorupție în ultimii 10 ani și care să permită menținerea aceluiași regim în ceea ce privește prescripția. În acest sens propunem stabilirea unui minim de de pedeapsă pentru infracțiunea tip de 1an și a unui maxim de 6 ani.

**B.** Nu în ultimul rând, având în vedere concluziile sondajului cuprinse la pag. 49, potrivit cărora "opinia publică așteaptă o mai mare responsabilizare din partea șefilor instituțiilor în privința aplicării legii. Românii consideră că în mod egal sesizarea trebuie să poată fi depusă de orice persoană interesată, precum și de partea vătămată", solicităm totodată revizuirea textului de modificare a Codului de procedură penală care limitează posibilitatea depunerii unui denunț la termenul de 6 luni de la data săvârșirii faptei. Această solicitare vine pe fondul faptului că, în privința abuzului în serviciu care vătămă interesul public, orice contribuabil poate avea calitate de persoană vătămată. Totuși, neputând demonstra un prejudiciu direct/ personal de

peste 200000 lei, ar putea fi pus în discuție interesul acesteia de a formula o plângere penală, ceea ce califică sesizarea drept denunț. Ori în aceste condiții ar constitui o "habitus diabolica" (condiție imposibilă) limitarea posibilității de denunțare la 6 luni de la săvârșirea faptei, având în vedere că majoritatea situațiilor de acest fel sunt scoase la iveală fie de controale ale altor organe ale statului (realizate de cele mai multe ori anual), fie de schimbarea titularului de portofoliu (de funcție) care poate fi utilizat în mod abuziv.

Apreciem că astfel revizuite, aceste demersuri legislative sunt în măsură să răspundă în egală măsură atât provocărilor identificate în notele de fundamentare întocmite, cât și nevoii de a aduce soluții care să nu creeze alte inadvertențe în cadrul de reglementare.

#### I.5. Amendamente propuse:

Text normativ	Text propus prin ordonanța proiectului de ordonanță	Amendarea textului propusă de Transparency International Romania
Cod penal Art.297. Abuzul în serviciu	(1) Fapta funcționarului public care, în exercitarea serviciului, nu îndeplinește un act sau îndeplinește un act contrar legii și prin aceasta cauzează o pagubă materială mai mare de 200.000 lei unei persoane fizice sau unei persoane juridice se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă.	(1) Fapta funcționarului public care, în exercitarea serviciului, nu îndeplinește un act sau îndeplinește un act contrar legii și prin aceasta cauzează o pagubă materială <b>mai mare de 200.000 lei</b> unei persoane fizice sau unei persoane juridice se pedepsește cu închisoare de la <b>1 la 6 ani sau cu amendă.</b>
	(2) Fapta funcționarului public care, în exercitarea serviciului, îngrădește exercitarea unui drept al unei persoane ori creează pentru aceasta o situație de inferioritate pe teme de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, orientare sexuală, apartenență politică, avere, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA se pedepsește de la o lună la un an sau cu amendă.	2) Fapta funcționarului public care, în exercitarea serviciului, îngrădește exercitarea unui drept al unei persoane ori creează pentru aceasta o situație de inferioritate pe teme de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, orientare sexuală, apartenență politică, avere, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA se pedepsește de la <b>1 la 6ani sau cu amendă.</b>
	3) Acțiunea penală se pune în mișcare la plângerea prealabilă a persoanei vătămate."	Eliminarea completa a alineatului (3) din proiect.
Cod penal Alineatul (1) al articolului 308	„(1) Dispozițiile art. 289 - 292, 295, 297, 299, 300 și 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 dintre cele prevăzute la art. 175 alin. (2) ori în cadrul oricărei persoane juridice.”	„(1) Dispozițiile art. 289 - 292, 295, 297, 299, 300 și 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 <b>de orice natură</b> în interes public în serviciul unei persoane fizice dintre cele prevăzute la art. 175 alin. (2) ori în cadrul <b>oricărei unei persoane juridice dintre cele menționate la art. 175.</b>
Cod procedura penală Alineatul (5) al articolului 25	„(3) Denunțul se depune la organul de urmărire penală competent în termen de 6 luni de la data săvârșirii faptei prevăzute de legea penală, sub sancțiunea lipirii acestuia de efectele juridice prevăzute de lege care conduc la înlăturarea răspunderii penale.”	„(3) Denunțul se depune la organul de urmărire penală competent <b>în termen de 6 luni înăuntrul termenului de prescripție</b> de la data săvârșirii faptei prevăzute de legea penală, sub sancțiunea lipirii acestuia de efectele juridice prevăzute de lege care conduc la <b>înlăturarea răspunderii penale</b> reducerea pedepsei aplicabile cu o treime.”

#### II. Analiză și observații privind proiectul de Ordonanță de urgență pentru grațierea unor pedepse

Urgența actului normativ vine din necesitatea de a evita o soluție pilot contra României la CEDO, unde s-a depus deja amănare pentru a permite Guvernului de la București să întreprindă măsuri de îmbunătățire a condițiilor din penitenciare și de dezaglomerare.

În ceea ce privește Proiectul de Ordonanță de urgență pentru grațierea unor pedepse trebuie menționat că acesta este un act de clemență stabilit în sarcina Guvernului și Parlamentului și este un drept legitim de decizie și apreciem faptul că textul acesteia exclude în mod expres faptele de corupție - darea și luarea de mită, traficul și cumpărarea de influență, atât în forma tip, cât și în cea prevăzută de Legea nr. 78/2000, cât și faptul că acesta vorbește despre grațierea unor pedepse și nu despre amnistie.

Din analizele de impact a măsurii grațierii pe formatul actual al proiectului de ordonanță reiese că dintr-un total de peste 40.000 deținuți vor beneficia de grațiere un

număr de cca. 3.700 de deținuți, ceea ce este insuficient pentru dezaglomerarea penitenciarelor, însă întinderea măsurii este la latitudinea inițiatorului de apreciere dacă răspunde solicitărilor CEDO. Considerăm că o extindere a categoriilor de persoane cu o reducere de doar ¼ din pedeapsă pentru faptele care nu sunt săvârșite cu violență, faptele contra siguranței naționale și faptele de corupție ar putea să reducă adițional aglomerarea din penitenciare la momentul actual nefiind o clementă foarte mare pentru prezezoanele care se află în ultima parte a pedepsei. Însă reiterăm că acest act de clementă și întinderea sa este la dispoziția legiuitorului.

În raport cu cele precizate mai sus, solicităm ca în măsura în care nu vor fi reținute amendamentele propuse pentru modificarea Codului Penal, să fie inclusă în mod expres în rândul excepțiilor fapta prevăzută de art. 297 din Codul Penal, respectiv cea prevăzută de art. 132 din Legea nr. 78/2000, ca expresie a aceluiași angajament anticorupție asumat și menținut prin exceptarea de la grațiere a celorlalte fapte de corupție arătate.

***Pentru aceste considerente, vă solicităm, domnule ministru, să dispuneți revizuirea proiectelor de acte normative, iar în caz contrar să ne comunicați motivele care au stat la baza respingerii acestora.***

Asigurându-vă de întreaga noastră considerație, sperăm într-un răspuns favorabil.  
Victor Alistar  
Director executiv