



## CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”  
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Adresa nr. 20070/2023 din data de 09.11.2023

Domnului Mario-Ovidiu OPREA,  
Secretarul general al Senatului României

Biroul permanent al Senatului

Bp. 575 / 13.11.2023

Biroul permanent al Senatului

L 653 / 20.11.2023

Stimate domnule secretar general,

8575/2023

Ca urmare a adresei dumneavoastră nr. XXXV 5107 din 16.10.2023 prin care ați transmis Consiliului Superior al Magistraturii *Propunerea legislativă privind reglementarea Abuzului de putere și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, actualizat cu modificările și completările ulterioare (b575/09.10.2023)*, în vederea avizării, vă comunicăm că această solicitare a fost analizată în ședința din data de 2 noiembrie 2023 a Comisiei nr. 1 – reunită „Legislație și cooperare interinstituțională”.

Referitor la avizul solicitat, Comisia a reținut că propunerea legislativă nu privește activitatea autorității judecătorești, în sensul atribuit acestei sintagme în jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009 și Decizia nr. 3 din 15 ianuarie 2014), astfel că nu se încadrează în categoria actelor normative care sunt supuse avizării Consiliului Superior al Magistraturii conform art. 39 alin. (3) din Legea nr. 305/2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii.

Propunerea legislativă a fost analizată de comisia de specialitate a Consiliului Superior al Magistraturii din perspectiva exprimării unui punct de vedere, reținându-se că aceasta prezintă mai multe deficiențe sub aspectul cerinței de calitate a legii, reglementarea propusă având un caracter neclar și lipsit de predictibilitate pentru destinatarii legii penale.

În acest sens, la alin. (1) al art. 297<sup>1</sup> (din eroare numerotat 2971 în cuprinsul propunerii legislative) nu există nicio referire la subiectul pasiv al infracțiunii preconizate. Este adevărat că în denumirea noii infracțiuni se face referire la *persoanele private*, însă, pe de o parte, această sintagmă necesită o definiție pentru stabilirea clară a semnificației sale penale, iar pe de altă parte circumstanțierea subiectului pasiv trebuie realizată chiar în cuprinsul reglementării care conturează conținutul infracțiunii, care, în cazul de față, este reprezentată de alin. (1) al articolului propus.

Tot cu referire la reglementarea propusă la alin. (1), asigurarea standardului de calitate specific unei reglementări penale impune definirea sintagmei „*persoane care exercită prerogative*”



Tel: (+40)21-311.69.32  
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: [www.csm1909.ro](http://www.csm1909.ro)  
Email: [legislatie@csm1909.ro](mailto:legislatie@csm1909.ro)



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,  
cod poștal 060011



## CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”  
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

*de autoritate publică ori prestează un serviciu public”, astfel încât să fie clar circumstanțiată sfera subiectului activ al infracțiunii. Prin comparație, reglementarea penală în vigoare în prezent definește sintagme precum „public” sau „funcționar public”, tocmai pentru a asigura predictibilitatea normelor care fac referire la acestea.*

Pe de altă parte, la același alineat ar trebui prevăzută și o condiție suplimentară, vizând săvârșirea faptei în exercitarea atribuțiilor de serviciu, pentru a se evita incidența incriminării propuse și în situația în care fapta nu are nicio legătură cu atribuțiile de serviciu ale subiectului activ.

În același timp, pentru a răspunde exigențelor care decurg din principiul *ultima ratio* în materie penală, reglementarea propusă la alin. (1) necesită circumstanțieri obligatorii referitoare la intensitatea prejudicierii *dreptului patrimonial sau nepatrimonial* ori a *interesului personal*, pentru a se evita angajarea răspunderii penale în situația unor atingeri ne semnificative aduse acestor valori. Din această perspectivă, instanța de contencios constituțional a statuat că *„nu este suficient să se constate că faptele incriminate aduc atingere valorii sociale ocrotite, ci această atingere trebuie să prezinte un anumit grad de intensitate, de gravitate, care să justifice sancțiunea penală.”* (Decizia Curții Constituționale nr. 392/2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 30 iunie 2017, par. 42)

Sub un alt aspect, redactarea textului propus este eliptică, fapt care nu permite stabilirea legăturii semantice dintre prima parte a alin. (1) și situațiile enumerate la lit. a) – e) ale aceluiași alineat.

De asemenea, în ceea ce privește aceste din urmă situații, Comisia a constatat suprapuneri evidente între reglementările propuse, care ar genera dificultăți semnificative de interpretare și aplicare. Cu titlu de exemplu, *exercitarea competențelor de serviciu într-o modalitate contrară cadrului normativ ori fișei postului* (lit. a) este de multe ori rezultatul *ignorării cadrului normativ aplicabil* (lit. d). Tot astfel, luarea de *măsuri destinate împiedicării executării legii* (lit. c) sau *obstrucționarea ori îngreunarea îndeplinirii unei îndatoriri importante* (prevăzută la lit. e) reprezintă în egală măsură *modalități contrare cadrului normativ ori fișei postului* (lit. a) pentru că nu s-ar putea susține că actele normative sau fișa postului ar permite asemenea abordări ilicite.

În plus, reglementarea propusă la lit. a) de la alin. (1) este neconstituțională. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat deja, prin Decizia nr. 392/2017, *„că ilicitul penal este cea mai gravă formă de încălcare a unor valori sociale, iar consecințele aplicării legii penale sunt dintre cele mai grave, astfel că stabilirea unor garanții împotriva arbitrariului prin reglementarea de către legiuitor a unor norme clare și predictibile este obligatorie. Comportamentul interzis trebuie impus de către legiuitor chiar prin lege [înțeleasă ca act formal adoptat de Parlament, în temeiul art. 73 alin. (1) din Constituție, precum și ca act material, cu putere de lege, emis de Guvern, în*



Tel: (+40)21-311.69.32  
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: [www.csm1909.ro](http://www.csm1909.ro)  
Email: [legislatie@csm1909.ro](mailto:legislatie@csm1909.ro)



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,  
cod poștal 060011



## CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”  
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

temeiul delegării legislative prevăzute de art. 115 din Constituție, respectiv ordonanțe și ordonanțe de urgență ale Guvernului], neputând fi dedus, eventual, din raționamente ale judecătorului de natură să substituie normele juridice.” (par. 36) și că „în materie penală, principiul legalității incriminării, *“nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege”*, impune ca numai legiuitorul primar să poată stabili conduita pe care destinatarul legii este obligat să o respecte, în caz contrar aceștia supunându-se sancțiunii penale.” (par. 37)

Pe aceste premise, este exclusă posibilitatea angajării răspunderii penale în situația nerespectării unor „competențe de serviciu” care decurg din acte normative inferioare legii (în accepțiunea dată de Curtea Constituțională) sau care ar fi stabilite doar prin fișa postului.

În altă ordine de idei, este lipsită de predictibilitate și sintagma „unei îndatoriri importante a entității publice în care își desfășoară activitatea sau a altei entități publice” din cuprinsul lit. e), iar, pe de altă parte, reglementarea propusă pare marcată de inconsecvență de vreme ce prima teză prevede caracterul important al îndatoririi entității publice (care ar fi obstrucționată sau îngreunată prin fapta subiectului activ al infracțiunii), iar ce-a de a doua teză nu mai face referire la un caracter similar al atribuțiilor unui alt funcționar public (care, de asemenea, ar fi obstrucționate sau îngreunate prin fapta subiectului activ).

Nici reglementarea propusă la alin. (2) lit. b) nu îndeplinește cerința de predictibilitate a legii, sens în care ar fi necesară definirea sintagmei „tulburare majoră”, dar și lămurirea semnificației penale a termenului „întreprinzător”.

Cu privire la reglementarea de la alin. (2) lit. c), circumstanța lipsei de apărare în care s-ar putea afla persoana vătămată nu este specifică unei infracțiuni de serviciu, ci unor infracțiuni contra persoanei, în cazul cărora faptul că subiectul pasiv al infracțiunii este lipsit de apărare poate primi o semnificație specială din perspectiva tratamentului sancționator al infracțiunii.

De asemenea, referirea la *dependență* este neclară atât din perspectiva persoanei față de care ar exista o astfel de stare a persoanei vătămate (autorul infracțiunii sau altă persoană), cât și din cea a relevanței acestei stări în cazul infracțiunii de serviciu propuse a fi incriminată.

În final, comisia de specialitate a Consiliului Superior al Magistraturii a reținut și faptul că noua infracțiune propusă are elemente evidente de suprapunere cu infracțiunea de abuz în serviciu prevăzută la art. 297 din Codul penal, aspect care ar putea genera dificultăți în aplicarea acestor reglementări.

Cu deosebită considerație,

Judecător Andreea Simona IZLAU  
Secretarul general al Consiliului Superior al Magistraturii



Tel: (+40)21-311.69.32  
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: [www.csm1909.ro](http://www.csm1909.ro)  
Email: [legislatie@csm1909.ro](mailto:legislatie@csm1909.ro)



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,  
cod poștal 060011