



CZU: 342.5:343.211(478)

## IMUNITATEA PENALĂ A STATULUI ȘI A AUTORITĂȚILOR ACESTUIA

**Gheorghe COSTACHI,**  
doctor habilitat în drept, profesor universitar,  
**Victor MICU,**  
doctorand

Articolul cuprinde un studiu asupra instituției imunității penale a statului și a autorităților acestuia. În baza legislației în vigoare a Republicii Moldova și a altor state, a doctrinei autohtone și străine se argumentează imunitatea penală a statului și a autorităților acestuia, de care în mod sigur se bucură și Parlamentul ca autoritate legislativă supremă a statului.

**Cuvinte-cheie:** imunitate, imunitate penală, răspundere, răspundere penală, imunitatea statului, imunitatea autorităților publice, imunitatea Parlamentului.

### THE CRIMINAL IMMUNITY OF THE STATE AND ITS AUTHORITIES

**Gheorghe COSTACHI,**  
Candidate of Legal Sciences, professor  
**Victor Micu,**  
PhD student

The article includes a study on the institution of criminal immunity of the state and its authorities. Based on the legislation in force of the Republic of Moldova and other states, domestic and foreign doctrine, the authors argue the criminal immunity of the state and its authorities, which is certainly enjoyed by the Parliament as the supreme legislative authority of the state.

**Keywords:** immunity, criminal immunity, liability, criminal liability, state immunity, immunity of public authorities, immunity of Parliament.

**Introducere.** Așa cum s-a arătat în literatura de specialitate [23, p. 13], evoluțiile legislative din a doua jumătate a sec. al XX-lea marchează o tendință ireversibilă spre responsabilizarea penală a persoanelor juridice, tendință impulsionată, în primul rând, de realitățile vieții socio-economice și de necesitatea găsirii unor mijloace eficiente de reacție față de creșterea criminalității corporative și organizate.

Concomitent, tot mai insistent se abordează și posibilitatea atragerii la răspundere penală a statului și a autorităților acestuia, în unele state reușindu-se chiar și o reglementare expresă la acest capitol.

**Scopul studiului.** Ținând cont de aceste premise, în cele ce urmează ne propunem o analiză succintă asupra instituției imunității penale a statului și a autorităților acestuia, instituție ce exclude răs-

punderea penală a acestor subiecți de drept, pornind de la reglementările în materie și ideile expuse în doctrina de specialitate autohtonă și străină. Într-un final, ținem să argumentăm imunitatea penală a Parlamentului ca autoritate legislativă supremă a statului.

**Rezultate obținute și discuții.** După cum susțin cercetătorii [17], răspunderea penală a persoanei juridice a dobândit în Europa o nouă dimensiune, mai ales după Congresul internațional de drept penal comparat care s-a desfășurat la Budapesta în anul 1978 [20, p. 351], precum și ca urmare a debaterilor consacrate, în special, criminalității economico-financiare sau concurențiale. Plecând de la *Recomandarea R(88) din 20 octombrie 1988 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei* [22] prin care statele au fost invitate să admită răspunderea penală a persoanelor morale, mai multe țări au

reglementat această instituție și anume [21, p. 474; 18, p. 246]:

- **Franța** (prin art. 121-2 din noul Cod penal 1994),
- **Finlanda** (capitolul 9 din Codul penal din 1995),
- **Belgia** (art. 5 din Codul penal modificat prin Legea din 4 mai 1999),
- **Italia** (art.29-32 din Decretul-lege nr. 231/2001),
- **Portugalia** (art. 11 alin. 8 din Codul penal, în forma propusă de guvern în noiembrie 2006),
- **Spania** (art. 31 bis din Codul penal din 2005, modificat în 2010) și
- **România** (art. 19<sup>1</sup> din Codul Penal introdus prin Legea nr. 278/2006, art. 135 din Noul Cod Penal [4]).

Aceleași acte și evenimente internaționale (urmate de altele nu mai puțin importante [9, p. 23-24]) au avut un impact direct și asupra legislației Republicii Moldova,



calitatea de subiect al infracțiunii fiind recunoscută și persoanelor juridice în art. 21 din Codul Penal, după cum urmează [2]:

„(3) *O persoană juridică, cu excepția autorităților publice, este pasibilă de răspundere penală pentru o faptă prevăzută de legea penală, dacă aceasta nu a îndeplinit sau a îndeplinit necorespunzător dispozițiile directe ale legii ce stabilesc îndatoriri sau interdicții privind efectuarea unei anumite activități și se constată cel puțin una din următoarele circumstanțe:*

*a) fapta a fost săvârșită în interesul persoanei juridice respective de către o persoană fizică împuternicită cu funcții de conducere, care a acționat independent sau ca parte a unui organ al persoanei juridice;*

*b) fapta a fost admisă sau autorizată, sau aprobată, sau utilizată de către persoana împuternicită cu funcții de conducere;*

*c) fapta a fost săvârșită datorită lipsei de supraveghere și control din partea persoanei împuternicite cu funcții de conducere.*

*(3<sup>1</sup>) O persoană fizică se consideră împuternicită cu funcții de conducere, dacă are cel puțin una din următoarele funcții:*

*a) de reprezentare a persoanei juridice;*

*b) de luare a deciziilor în numele persoanei juridice;*

*c) de exercitare a controlului în cadrul persoanei juridice.*

*(4) Persoanele juridice, cu excepția autorităților publice, răspund penal pentru infracțiunile pentru săvârșirea cărora este prevăzută sancțiune pentru persoanele juridice în partea specială din prezentul cod.*

*(5) Răspunderea penală a persoanei juridice nu exclude răspunderea persoanei fizice pentru infracțiunea săvârșită.”*

După cum se poate observa, de

la răspunderea penală a persoanelor juridice de drept privat nu se admite nicio excepție, toate absolut fiind pasibile de această formă de răspundere juridică în condițiile prevăzute de lege. În schimb, în cazul persoanelor juridice de drept public, situația este una diferită, întrucât există excepții absolute, referitoare, în special, la autoritățile publice, vorbindu-se în acest sens despre *imunitatea penală a autorităților publice* [14, p. 205].

Sub aspect comparativ însă, constatăm că în cazul legislației penale românești, o asemenea excepție se extinde asupra mai multor entități. Astfel, potrivit art. 19<sup>1</sup> din Codul penal al României (Legea nr. 301/2004 [3]):

„*Persoanele juridice, cu excepția statului, a autorităților publice și a instituțiilor publice care desfășoară o activitate ce nu poate face obiectul domeniului privat, răspund penal pentru infracțiunile săvârșite în realizarea obiectului de activitate sau în interesul ori în numele persoanei juridice, dacă fapta a fost săvârșită cu forma de vinovăție prevăzută de legea penală.”*

Cu unele precizări, dispoziții similare au fost incluse și în Noul Cod Penal al României, în titlul VI, denumit sugestiv – „Răspunderea penală a persoanei juridice”. În concret, art. 135 (Condițiile răspunderii penale a persoanei juridice) prevede [4]:

*(1) Persoana juridică, cu excepția statului și a autorităților publice, răspunde penal pentru infracțiunile săvârșite în realizarea obiectului de activitate sau în interesul ori în numele persoanei juridice.*

*(2) Instituțiile publice nu răspund penal pentru infracțiunile săvârșite în exercitarea unei activități ce nu poate face obiectul domeniului privat.*

*(3) Răspunderea penală a per-*

*soanei juridice nu exclude răspunderea penală a persoanei fizice care a contribuit la săvârșirea aceleiași fapte.*

Deci, în cazul României, imunitatea penală este proprie statului, autorităților publice și instituțiilor publice.

Înainte de a trece la expunerea succintă a acestor momente reiterăm că, în general, problema *răspunderii statului* în literatura de specialitate este una controversată, oscilând între negarea totală a acesteia și recunoașterea statului ca subiect al anumitor forme de răspundere (de ex., *răspunderea patrimonială* (pentru erori judiciare), *responsabilitatea ministerială* și *răspunderea constituțională* [6, p. 320-329; 15, p. 136]; *răspunderea civil-patrimonială* și *răspunderea administrativ-patrimonială* [11, p. 43]).

**Imunitatea penală a statului** constituie prima excepție de la răspunderea penală a persoanelor juridice [9, p. 83]. În prezent, statul ca persoană juridică este exceptat de la răspunderea penală în majoritatea sistemelor de drept din Europa (Franța, Belgia, Olanda, Finlanda, Marea Britanie etc.). În Spania, prin art. 31 bis pct. 5, se prevede ca dispozițiile privind răspunderea penală a persoanelor morale nu sunt aplicabile statului [17].

Cu toate acestea, pentru justificarea imunității penale a statului, în literatura de specialitate, au fost aduse mai multe argumente. În primul rând, au fost invocate principiile suveranității statului și cel al separării puterilor în stat. Referitor la primul principiu, s-a arătat că în exercitarea atributelor sale de suveranitate, statul nu poate comite infracțiuni. O astfel de argumentare a fost folosită mult timp și pentru justificarea imunității civile a statului.

Referitor la cel de-al doilea



principiu, s-a afirmat că recunoașterea răspunderii penale a statului ar putea conduce la plasarea întregii activități a administrației (a executivului) sub controlul puterii judecătorești, ceea ce ar duce la încălcarea principiului separației puterilor în stat [8, p. 196].

Asemenea justificări au fost considerate însă puțin convingătoare, întrucât, după cum susțin cercetătorii, ele nu au împiedicat niciodată recunoașterea răspunderii civile a statului și condamnarea agenților săi în fața instanțelor penale [9, p. 84].

Mai mult, în doctrina franceză se precizează că, în prezent, statul nu mai este suveran în toate privințele, având în vedere că anumite organe și activități ale sale se găsesc supuse unei obligații generale de legalitate sau de răspundere (cel puțin) civilă care poate conduce la condamnarea acestuia. Chiar și pe plan internațional, suveranitatea statului poate fi limitată în mod constituțional, întrucât sunt protejate doar condițiile esențiale ale suveranității [19, p. 261-262].

Un alt argument adus în acest sens, ține de faptul că statul este prezumat a acționa întotdeauna în interes public, în regim de drept, ceea ce înseamnă că acțiunile sale nu pot constitui infracțiuni, iar poporul nu poate fi sancționat penal direct sau indirect. Acestui argument s-a replicat că prezumția nu poate fi decât relativă, existând situații în care statul, prin aparatul său, nu acționează în interesul public [9, p. 84]. Și în cazul dat s-a replicat că statul beneficiază de o imunitate de jurisdicție penală absolută, neputând fi angajată răspunderea acestuia nici în cazul faptelor comise în exercitarea autorității de stat, dar nici în cazul acelor fapte care s-ar săvârși în exercitarea unor activități ce țin de domeniul privat al statului [24, p. 368].

Dincolo de aceste argumente,

în doctrină cel mai mult s-a insistat asupra ideii că răspunderea penală a statului ar fi o aberație juridică [16, p. 104], întrucât statul, deținând monopolul dreptului de a pedepsi (calificat drept o atribuție regală [9, p. 84]), nu se poate pedepsi pe sine însuși [21, p. 474]. În pofida acestui fapt, unele voci susțin că există situații în care statul se sancționează pe sine însuși, de exemplu atunci când Curtea Constituțională declară o lege neconstituțională, statul nu face altceva decât să sancționeze o acțiune de a sa [25, p. 160].

În încercarea de a da o apreciere acestui argument, trebuie să ținem cont de faptul că legiuitorul român destul de clar delimitează statul, autoritățile publice și instituțiile publice ca subiecți exceptați de la răspunderea penală. Deci, din acest punct de vedere, declararea neconstituționalității unei legi nu este o sancțiune aplicată statului nemijlocit, ci autorității legislative a acestuia (în contextul realizării răspunderii constituționale a acesteia [12, p. 85-89]). Prin urmare, în sens strict, un asemenea argument nu are nimic comun cu răspunderea penală [14, p. 204-210].

Argumentul considerat decisiv pentru admiterea imunității penale a statului, potrivit cercetătorilor, rezidă în diferența care există între funcțiile sancțiunilor penale și cele ale altor categorii de sancțiuni: dacă acestea din urmă sunt necesare pentru protecția drepturilor diferitor subiecte de drept, sancțiunile penale nu restabilesc niciun drept al acestora. Prin urmare, statul poate și trebuie să se sancționeze pe el însuși, dacă o sancțiune pronunțată este necesară pentru restabilirea ori garantarea drepturilor altor subiecte de drept, dar o asemenea sancțiune ar fi lipsită de funcții dacă singurul său efect este angajarea răspunderii penale a statului [9, p. 85].

De altfel, după cum corect precizează cercetătorii, admiterea răspunderii penale a statului ar ridica probleme și în ceea ce privește sancțiunile exprese ce ar putea fi aplicate acestuia. În acest sens, desigur, nu ar putea fi aplicată *dizolvarea/lichidarea* și nici *suspendarea activității* statului (pedeapsă nereglementată în legislația Republicii Moldova – e.n.), întrucât aplicarea unor asemenea pedepse ar contraveni unor trăsături ale pedepsei penale (caracterul preventiv, educativ) și, mai ales, principiului proporționalității, consecințele acestora fiind disproporționate mai mari decât cele ale faptei generatoare (multitudinea de persoane afectate, prejudicii considerabil de mari etc.) [9, p. 86]. Practic, singura pedeapsă care ar putea fi pronunțată împotriva statului (din numărul celor expres reglementate de Codul penal la art. 63 alin. (1) [2]) este *amenda*. Problema principală în acest sens rezidă însă în faptul că în condițiile în care amenzile se fac venituri la bugetul de stat, condamnarea statului la plata unei amenzi ar însemna practic că acesta își plătește sieși amenda, nefiind astfel realizate funcțiile tradiționale ale pedepsei penale.

Dincolo de aceste argumente și contraargumente, în doctrina românească pot fi atestate opinii (M. K. Guiu), care susțin tranșant că „toate persoanele juridice, inclusiv statul și autoritățile publice, pot fi trase la răspundere penală, propunându-se ca expresia „cu excepția statului și a autorităților publice” să fie înlăturată din Codul penal” [7, p. 380]. Ideea se bazează pe faptul că, nu de puține ori statul desfășoară activități susceptibile să dea naștere săvârșirii de infracțiuni.

La nivel normativ, un exemplu în acest sens servește Codul penal al Danemaricii, care prin art. 27



admite răspunderea statului pentru infracțiuni care nu au fost savârșite în exercitarea unor atribuții ce țin de puterea publică [1, p. 336].

Cu mult mai detaliat această idee o regăsim dezvoltată în Franța, unde destul de insistent se pledează pentru introducerea unei *răspunderi limitate a statului*, atunci când acesta acționează într-un domeniu în care persoanele juridice de drept privat pot acționa cu aceleași mijloace, ori când statul omite să-și exercite prerogativele, săvârșind astfel o infracțiune. Prin urmare, statul ar fi exonerat de răspundere atunci când exercită o activitate ce implică prerogativele sale de autoritate publică, dar va răspunde penal, dacă va omite să exercite aceste prerogative, iar prin aceasta aduce atingere unei valori sociale aparținând altei persoane [25, p. 161; 9, p. 87].

Generalizând asupra celor expuse, precizăm totuși [14, p. 204-210] că statul ar trebui să fie pasibil doar de *răspundere civilă* pentru prejudiciile cauzate (în cadrul raporturilor juridice civile și administrative), corelată cu *răspunderea penală a funcționarilor publici* implicați în comiterea faptelor prejudiciabile.

#### **Imunitatea penală a autorităților publice și a instituțiilor publice.**

O altă excepție de la principiul răspunderii penale a persoanelor juridice este reprezentată de *autoritățile publice* care, de asemenea, se bucură de imunitate penală (reiterăm că aceasta este unica excepție stabilită de legea penală a Republicii Moldova) [13, p. 211].

Autoritățile publice care cad sub incidența acestei excepții sunt prevăzute de Constituția Republicii Moldova, în care sunt calificate ca atare: Parlamentul, Guvernul, autoritățile administrației publice centrale și locale, Autoritatea judecătorească și Curtea Constituției

onală (ca *autoritate* de jurisdicție constituțională – art. 134 alin. (1) [5]). Acestea și alte autorități publice recunoscute prin legi organice (de ex., Curtea de Conturi – art. 2 alin. (1) [10]), în măsura în care sunt persoane juridice, nu intră sub incidența legii penale.

Spre deosebire de sistemul nostru de drept, în alte state, legislația penală enumeră expres autoritățile publice care dispun de imunitate penală. Bunăoară, art. 5 alin. (4) din *Codul penal belgian* exceptează de la răspunderea penală regiunile, comunitățile, provinciile, comunitatea Bruxelles-ului, comunele, organele teritoriale intracomunale, Comisia comunitară franceză, Comisia comunitară flamandă, Comisia comunitară comună și centrele publice de ajutor social.

La fel, potrivit art. 31 bis paragraful 5 din *Codul penal spaniol*, dispozițiile privind răspunderea penală a persoanelor morale nu sunt aplicabile administrațiilor publice teritoriale și instituțiilor, organelor de conducere, agențiilor și întreprinderilor publice, partidelor politice și sindicatelor, organizațiilor internaționale de drept public, nici celor care exercită politici publice sau furnizează servicii de interes economic general [17].

Dacă, autoritățile publice concrete cărora le este recunoscută imunitatea penală diferă de la stat la stat, atunci fundamentele acestei excepții sunt aceleași ca și pentru justificarea imunității penale a statului, întrucât însăși noțiunea de „stat” o înglobează pe cea de „autorități publice”. Din acest punct de vedere, pare a fi justificată formula utilizată de legiuitorul nostru când a stabilit categoriile de persoane juridice exceptate de la răspunderea penală (art. 21 alin. (3) din Codul penal al RM), și anume expresia „autorități publice”, indicarea „statului” în acest caz fiind

practic inutilă (în condițiile în care nu se optează pentru o răspundere penală limitată a acestuia) [14, p. 204-210; 13, p. 213].

Pe de altă parte, pornind de la faptul că Codul penal al RM nu definește noțiunea de „autoritate publică”, iar mecanismul statal este constituit dintr-un sistem de diferite autorități și instituții publice, trebuie să recunoaștem că norma noastră penală este echivocă și poate fi interpretată în mod diferit.

După cum s-a menționat *supra*, legiuitorul român include în categoria persoanelor juridice cu imunitate penală și *instituțiile publice* (în anumite condiții), din categoria cărora, potrivit specialiștilor [17], fac parte Banca Națională a României, penitenciarele, unitățile militare etc.

Prin urmare, raportându-ne la legislația penală a Republicii Moldova, considerăm absolut necesară concretizarea autorităților publice care dispun de imunitate penală, moment ce inevitabil va condiționa și necesitatea includerii în această categorie și a unor instituții publice.

În finalul, ținem să subliniem o dată în plus că imunitatea penală îi este proprie și **Parlamentului**, atât în calitatea sa de autoritate publică reprezentativă (în această ipostază fiindu-i proprie răspunderea atât politică și juridică (constituțională) [12, p. 85-89]), cât și de persoană juridică, acesta nefiind pasibil de răspundere penală potrivit dispozițiilor exprese ale legii penale.

#### **Bibliografie**

1. Bucigalupo S. *La responsabilidad penal de las personas juridicas*. Barcelona: Ed. Bosch, 1998.
2. *Codul Penal al Republicii Moldova* nr. 985 din 18.04.2002. Republicat în: Monitorul Oficial Nr. 72-74



din 14.04.2009 (cu modificări și completări până la data de 04.10.2016).

3. *Codul penal al României* (Legea nr. 301/2004). [resurs electronic]: <http://anp.gov.ro/documents/12412/136168/Codul+Penal+al+Rom%C3%A2niei.pdf/7fd6b4fc-a94e-4bab-bf79-14215deecf08>.

4. *Codul penal al României*, din 17 iulie 2009 (actualizat) (LEGEA nr. 286). Publicat în: Monitorul Oficial al României nr. 510 din 24 iulie 2009, în vigoare din 1 februarie 2014. [resurs electronic]: <http://www.avocatconstanta.com/Noul%20Cod%20Penal%20actualizat.pdf>.

5. *Constituția Republicii Moldova* din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994 (cu modificările și completările ulterioare).

6. Costachi Gh. *Prin știință spre un stat de drept*. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2011.

7. *Explicații preliminare ale noului Cod penal*. Vol. II. București: Universul Juridic, 2011.

8. Herman J. *Le juge penal, juge ordinaire de l'administration?* Paris: Dalloz, 1998.

9. Ilie A.-R. *Angajarea răspunderii penale a persoanei juridice*. București: C.H. Beck, 2011.

10. *Legea Curții de Conturi*, nr. 261 din 05.12.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 237-240 din 31.12.2008.

11. Micu V. *Privire generală asupra răspunderii statului contemporan*. În: *Legea și Viața*, 2016, nr. 10.

12. Micu V. *Răspunderea constituțională a Parlamentului*. În: *Revista științifică internațională „Supremația Dreptului”*, 2016, nr. III.

13. Micu V. *Răspunderea parlamentară: teorie și practică*. Monografie. Chișinău: S.n., 2017.

14. Micu V. *Răspunderea penală a persoanelor juridice de drept public*. În: *Conceptul de dezvoltare a statului de drept în Moldova și Ucraina în contextul proceselor de eurointegrare, Materialele Conferinței internaționale științifico-practice din 4–5 noiembrie 2016*. Chișinău: Iulian, 2016 (Tipogr. «Cetatea de Sus»).

15. Muruianu I. *Spre o teorie a răspunderii juridice a statului*. În:

*Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept, conferință științifică internațională (3 mai 2011, mun. Chișinău)*. Chișinău: 2011.

16. Pasca V. *Codul penal comentat. Partea generală*. Vol. I. București: Hamangiu, 2007.

17. Păvăleanu V. *Răspunderea penală a persoanei juridice în România și în dreptul comparat*. În: *Universalitate, Multidisciplinaritate, Cunoaștere, conferință internațională a XXI-a ediție*. Iasi, 24-26 mai 2013. [resurs electronic]: [http://www.umk.ro/images/documente/publicatii/conferinta2013/vasile\\_pavaleanu.pdf](http://www.umk.ro/images/documente/publicatii/conferinta2013/vasile_pavaleanu.pdf).

18. Păvăleanu V. *Răspunderea penală a persoanei morale în noul Cod penal francez*. În: P.L. nr. 3/1999/

19. Picard E. *La responsabilité de personnes morales de droit public: fondements et champs d'application*. În: *Revue des sociétés*, 1993.

20. Pradel J. *Droit pénal comparé*. Éd. 2. Paris: Éd. Dalloz, 2002.

21. Pradel J. *Droit pénal général*. Éd. 14. Paris: Éd. Cujas, 2002.

22. *Recommendation No. R (88) 18 of the Committee of Ministers to Member States Concerning liability of enterprises having legal personality for offences committed in the exercise of their activities* (adopted by the Committee of Ministers on 20 October 1988 at the 420th meeting of the Ministers' Deputies). [resurs electronic]: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f3d0c>.

23. Streteanu F. *Răspunderea penală a persoanei juridice potrivit Legii nr. 278/2006*. În: *Caiete de drept penal*, nr. 3/2006.

24. Streteanu F. *Tratat de drept penal. Partea generală*. Vol. I. București: C.H. Beck, 2008.

25. Streteanu F., Chiriță R. *Răspunderea penală a persoanei juridice*. București: C.H. Beck, 2007.

Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice  
tel.: 069125188; e-mail: costachi70@mail.ru

Victor MICU, doctorand,  
Institutul de Cercetări Juridice,  
Politice și Sociologice,  
Președinte al Consiliului Superior al Magistraturii

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHORS:

Gheorghe COSTACHI,  
Candidate of Legal Sciences,  
professor,  
Senior scientific researcher at the Institute of Legal and Political Studies  
tel.: 069125188; e-mail: costachi70@mail.ru

Victor MICU, PhD student,  
Institute for Legal, Political and Sociological Research,  
Chairman of the Superior Council of Magistracy  
e-mail: micu.victor67@gmail.com

#### INFORMAȚIE DESPRE AUTORI:

Gheorghe COSTACHI,  
doctor habilitat în drept, profesor universitar,  
cercetător științific principal,