

Cuprins

Considerații introductive	5
CAPITOLUL I	
FUNȚIONARUL PUBLIC – SUBIECT AL RĂSPUNDERII PENALE	7
1. Noțiunea de funcționar public.....	7
1.1. Noțiunea de funcționar public în dreptul administrativ	7
1.2. Noțiunea de funcționar public în dreptul penal.....	9
1.3. Categorii de funcționari publici în dreptul penal	12
2. Considerații generale privind răspunderea penală a funcționarilor publici.....	26
2.1. Răspunderea penală – formă a răspunderii juridice.....	26
2.2. Specificul răspunderii penale în raporturile de muncă/de serviciu.....	27
2.2.1. Noțiunea și formele raporturilor de muncă/de serviciu.....	27
2.2.2. Particularități ale răspunderii penale în raporturile de muncă/de serviciu	29
2.3. Scurt istoric privind răspunderea penală a funcționarilor publici.....	32
2.4. Condițiile răspunderii penale.....	35
2.5. Enumerarea infracțiunilor – obiect al cercetării	35
CAPITOLUL II	
INFRAȚIUNEA DE LUARE DE MITĂ.....	36
1. Aspecte de noutate în reglementarea infracțiunii	36
2. Condiții preexistente	40
2.1. Obiectul infracțiunii.....	40
2.2. Subiecții infracțiunii	42
3. Conținutul constitutiv	68
3.1. Latura obiectivă.....	68
3.2. Latura subiectivă	78
4. Formele infracțiunii și sancționarea acesteia.....	79
4.1. Formele infracțiunii.....	79
4.2. Sancționare.....	85

CAPITOLUL III	
INFRAȚIUNEA DE ABUZ ÎN SERVICIU	89
1. Aspecte privind reglementarea infracțiunii de abuz în serviciu anterior pronunțării de către Curtea Constituțională a Deciziei nr. 405/2016.....	89
2. Aspecte privind reglementarea infracțiunii de abuz în serviciu ulterior pronunțării de către Curtea Constituțională a Deciziei nr. 405/2016.....	94
3. Condiții preexistente	96
3.1. Obiectul infracțiunii.....	96
3.2. Subiecții infracțiunii	97
4. Conținutul constitutiv	99
4.1. Latura obiectivă.....	99
4.2. Latura subiectivă	108
5. Formele infracțiunii și sancționarea acesteia.....	109
5.1. Formele infracțiunii.....	109
5.2. Sancționare.....	110
6. Aspecte practice și consecințe juridice generate de incidența Deciziei nr. 405/2016 a Curții Constituționale asupra unor decizii definitive de condamnare pentru săvârșirea infracțiunii de abuz în serviciu	111
CAPITOLUL IV	
FOLOSIREA FUNCȚIEI PENTRU FAVORIZAREA UNOR PERSOANE.....	116
1. Aspecte de noutate în reglementarea infracțiunii	116
2. Condiții preexistente	122
2.1. Obiectul infracțiunii.....	122
2.2. Subiecții infracțiunii	123
3. Conținutul constitutiv	125
3.1. Latura obiectivă.....	125
3.2. Latura subiectivă	131
4. Formele infracțiunii și sancționarea acesteia.....	132
4.1. Formele infracțiunii.....	132
4.2. Sancționare.....	133
CAPITOLUL V	
RĂSPUNDEREA PENALĂ ÎN DREPTUL COMPARAT.....	135
Secțiunea 1. Răspunderea penală a funcționarilor publici în Franța	135
1. Categoriile de infracțiuni.....	135
1.1. Sediul materiei.....	135

1.2. Enumerare	135
2. Infracțiunea de corupție.....	135
2.1. Noțiune.....	135
2.2. Raporturile dintre corupător și corupt.....	136
2.3. Caracterele infracțiunii	137
2.4. Solicitarea sau acordul privind actul infracțional.....	138
2.5. Furnizarea unui avantaj.....	138
2.5.1. Natura avantajului	138
2.5.2. Condiții ale remiterii avantajului	139
2.5.3. Momentul remiterii avantajului	139
2.6. Îndeplinirea unui act al funcției favorabil corupătorului	140
2.7. Pedepsa.....	140
2.8. Prescripția și amnistia	140
2.8.1. Prescripția	140
2.8.2. Amnistia	141
2.9. Acțiunea civilă.....	141
3. Abuzul de autoritate ale agenților publici contra particularilor	143
3.1. Infracțiuni prin care se aduc atingere libertăților individuale.....	143
3.2. Infracțiuni de acțiune.....	143
3.2.1. Delictul prevăzut de art. 432-4 din Codul penal.....	143
3.2.2. Delictul prevăzut de art. 432-6 din Codul penal.....	144
3.3. Infracțiuni de omisiune.....	144
3.4. Discriminarea	145
3.4.1. Delictul prevăzut de art. 432-7 din Codul penal.....	145
3.5. Violarea de domiciliu	145
3.5.1. Noțiune	145
3.5.2. Elementul material	146
3.5.3. Elementul moral	146
3.6. Violarea corespondenței.....	147
3.7. Disparațiile forțate.....	147
4. Abuzul în funcție al agenților publici.....	148
4.1. Noțiune.....	148
4.2. Delapidarea – formă a abuzului în funcție al agenților publici.....	148
4.2.1. Preliminarii.....	148
4.2.2. Condiții prealabile ale infracțiunii.....	148
4.2.3. Elemente constitutive și regim juridic.....	149
5. Conflictul de interese.....	150
5.1. Noțiune.....	150

5.2. Delictul de ingerință.....	150
5.2.1. Condiții prealabile	150
5.2.1.1. Natura funcțiilor exercitate.....	150
5.2.1.2. Exigența controlului.....	151
5.2.2. Elementul material.....	151
5.2.2.1. Actul de ingerință	152
5.2.2.2. Activități economice.....	152
5.2.2.3. Neexigența beneficiului pentru agent și a unui prejudiciu pentru colectivitate.....	152
5.2.3. Fapte justificative.....	153
5.2.4. Regim juridic.....	153
5.3. Delictul de „pantuflej”	154
5.3.1. Noțiuni	154
5.3.2. Persoanele vizate	154
5.3.3. Alte caracteristici ale infracțiunii.....	155
Secțiunea a 2-a. Răspunderea penală a funcționarilor publici în Italia	155
1. Categoriile de infracțiuni	155
1.1. Sediul materiei	155
1.2. Enumerare	155
2. Luarea de mită.....	156
2.1. Corupția în exercițiul funcțiunii – corupție improprie	156
2.1.1. Persoanele răspunzătoare și bunul protejat.....	156
2.1.2. Elementul material.....	156
2.1.3. Elementul subiectiv.....	158
2.1.4. Momentul consumării.....	159
2.1.5. Pedepsa	159
2.2. Corupția proprie anterioară	159
2.2.1. Noțiune și obiect juridic	159
2.2.2. Subiectul activ și elementul material	160
2.2.3. Consumarea infracțiunii	161
2.2.4. Circumstanțe agravante și atenuante	162
2.2.5. Raportul cu alte infracțiuni.....	162
2.2.6. Pedepse.....	163
2.3. Corupția proprie ulterioară.....	163
2.3.1. Autori.....	163
2.3.2. Elementele infracțiunii	164
2.3.3. Circumstanțe	164
2.3.4. Pedepsa	164
2.4. Corupția în acțiuni judiciare	165
2.4.1. Noțiune	165

2.4.2. Subiecți și elementele infracțiunii	165
2.4.3. Pedeapsa	166
2.5. Inducerea nejustificată a dării sau promiterii de foloase	167
2.5.1. Noțiune	167
2.5.2. Subiectul activ și conduita pedepsită	167
2.5.3. Elementul subiectiv	168
2.5.4. Pedeapsa	168
3. Abuzul în serviciu	169
3.1. Noțiune	169
3.2. Subiectul activ	170
3.3. Elementul material	170
3.4. Elementul subiectiv	177
3.5. Consumarea și tentativa	180
3.6. Complicitatea	180
Secțiunea a 3-a. Răspunderea penală a funcționarilor publici în Spania	181
1. Categori de infracțiuni	181
1.1. Sediul materiei	181
1.2. Enumerare	181
2. Funcționarul public – subiect al răspunderii penale	181
2.1. Noțiunea de funcționar public în dreptul penal	181
2.2. Funcționarul public – subiect al răspunderii penale	182
3. Abuzul în serviciu	187
3.1. Noțiune	187
3.2. Elementul obiectiv	187
3.3. Elementul subiectiv	188
3.4. Numirile ilegale în funcție și acceptarea unei asemenea numiri	189
4. Luarea de mită	190
4.1. Temei legal. Forme	190
4.2. Mita pasivă	190
4.3. Mita improprie	194
 CAPITOLUL VI	
CONCLUZII ȘI PROPUNERI DE LEGE FERENDA	196
1. Concluzii	196
2. Propuneri de lege ferenda	208
 BIBLIOGRAFIE	216

Considerații introductive

Prezenta lucrare este una actuală și prezintă un interes teoretic și practic deosebit. Publicată fiind, va reprezenta cu siguranță o monografie utilă, în special pentru practicienii dreptului penal – avocați, procurori, judecători – pentru teoreticienii dreptului – cadre didactice, cercetători –, dar și pentru cei care se pregătesc în domeniul respectiv – studenți, masteranzi, doctoranzi și alte persoane interesate.

Lucrarea de față își propune, totodată, să evidențieze și impactul aspectelor teoretice și practice asupra evoluției cadrului legislativ din sistemul nostru juridic în domeniul care face obiectul cercetării noastre, în raport cu evoluția acestuia la nivel european așa cum rezultă din analizele și documentele recente ale Uniunii Europene, precum și din lucrări românești și ale unor autori străini.

Din capitolul I, intitulat „Funcționarul public – subiect al răspunderii penale”, am reținut asemănările, dar și deosebirile dintre noțiunea funcționarului public din dreptul administrativ și cel din dreptul penal. Dacă în dreptul administrativ funcționarul public este *persoana numită într-o funcție publică*, în dreptul penal, sfera acestor persoane este mult mai extinsă; ea include și funcționarii asimilați celor publici, printre care se numără chiar simplii salariați sau liber-profesioniști.

Din același capitol am mai reținut referirile la specificul răspunderii penale în raporturile de muncă/de serviciu. În cazul unei astfel de răspunderi, făptuitorul este unul calificat, exercită o funcție, meserie, profesie, și în exercitarea ei ori în legătură cu aceasta săvârșește cea infracțiune.

Următoarele trei capitole sunt consacrate analizei infracțiunilor supuse cercetării – cele care au o incidență deosebită în activitatea infracțională a funcționarilor publici. Autorul apelează, în demersul său, la analiza structurată a acestor infracțiuni, utilizată în doctrină, având în vedere:

- *condițiile preexistente* (obiectul și subiecții infracțiunii);
- *conținutul constitutiv* (latura obiectivă și latura subiectivă);
- *formele infracțiunilor și sancționarea acestora*.

Intrarea în vigoare a noului Cod penal a atras după sine nu numai restructurarea teoriei infracțiunii, dar și conținutul infracțiunilor care fac obiectul cercetării noastre.

Infracțiunile avute în vedere în prezenta lucrare, *luarea de mită, abuzul în serviciu și folosirea funcției pentru favorizarea unor persoane* (noua denumire a infracțiunii de conflict de interese) sunt cele mai importante și, totodată,

susceptibile a fi săvârșite de funcționarii publici, având o frecvență ridicată în practica judiciară.

Din păcate, se constată că subiecții acestor infracțiuni sunt persoane cu funcții de conducere în administrația publică, în organele puterii legislative, centrale și locale, în sănătate, educație etc.

În calitatea mea de avocat, m-am întâlnit cu numeroase situații dintre cele invocate, în care persoane cu funcții de conducere sau execuție au fost urmărite penal sau trimise în judecată pentru săvârșirea unor infracțiuni dintre cele pe care le-am supus cercetării noastre.

Se discută foarte mult pe seama acestor infracțiuni, pentru că realitatea ne face să interacționăm mai mult sau mai puțin cu ele, fie doar la nivel de informație, iar acestea, în opinia noastră, sunt lucruri care se cer lămurite.

Descrierea infracțiunilor supuse cercetării este îmbogățită cu redarea unor soluții din practica judecătorească, cea mai mare parte a acestora fiind percepută direct din practica judiciară, ca urmare a exercitării profesiei de avocat.

Capitolul V este destinat dreptului comparat. În cadrul său, autorul a prezentat situația în ceea ce privește răspunderea penală a funcționarilor publici în trei dintre țările Uniunii Europene, care au o legislație, o practică și o doctrină cu un nivel de perfecțiune și consacrare ridicat.

Din prezenta lucrare rezultă că există asemănare, aproape până la identitate, între reglementarea din țara noastră și cea din *Spania*, cu privire la calitatea de funcționar public și la cele două infracțiuni care incriminează luarea de mită și abuzul în serviciu. Tot astfel, a constatat că în *Franța*, la fel ca în țara noastră, sunt reglementate cele trei infracțiuni supuse cercetării, cu unele diferențieri.

De pildă, corespondentul luării de mită din *România*, în *Franța* este *corupția* al cărei subiecți sunt corupătorul și coruptul. Acesta din urmă, însă, este cel care își încalcă obligațiile de serviciu, el fiind considerat autorul principal al acelei infracțiuni.

De asemenea, în *Franța*, *abuzul în serviciu* este cunoscut sub denumirile de *abuzul de autoritate al agenților publici contra particularilor și abuzul în funcție al agenților publici*. Tot în *Franța* este reglementată o infracțiune cu un specific aparte (de *pantufraj*), necunoscută în țara noastră, o formă de abuz (sau mai degrabă de conflict de interese), având ca autor un fost funcționar.

Ultimul capitol al lucrării conține aportul personal rezultat în urma activității de cercetare științifică, de tratare și de clarificare a problematicii studiate, aport care constă atât în concluzii, cât și în propuneri *de lege ferenda*, pentru îmbunătățirea și completarea actualelor dispoziții legale ce cuprind norme aplicabile răspunderii penale a funcționarilor publici pentru infracțiuni de corupție.

Capitolul I

Funcționarul public – subiect al răspunderii penale

1. Noțiunea de funcționar public

○ 1.1. Noțiunea de funcționar public în dreptul administrativ

În doctrină, noțiunea de funcționar public comportă o serie de accepțiuni ce pornesc de la un înțeles restrâns al termenului, întâlnit în dreptul administrativ, și merg până la un sens larg al acestuia, ce se desprinde din analiza dispozițiilor penale.

Art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituția României¹ enumeră, printre domeniile de reglementare rezervate legilor organice, și *statutul funcționarilor publici*.

Astfel, Constituția face trimitere la Statutul funcționarilor publici – legea cadru în materie².

Art. 2 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 definește funcția publică ca reprezentând „ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome”.

Titularul unei funcții publice este *funcționarul public*.

Potrivit art. 2 alin. (2), funcționarul public este definit ca „persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică. Persoana care a fost eliberată din funcția publică și se află în corpul de rezervă al funcționarilor publici își păstrează calitatea de funcționar public”.

Funcționarul public reprezintă persoana legal investită prin numire într-o funcție publică din structura unui serviciu public administrativ, în scopul îndeplinirii competenței acestuia.

¹ Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici (republicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003).

² Republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007, modificată ulterior, inclusiv prin O.U.G. nr. 18/2014 pentru reglementarea unor măsuri privind activitatea Regiei Autonome „Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat”, pentru schimbarea regimului juridic al unor imobile și pentru modificarea unor acte normative (publicată în M. Of. nr. 305 din 24 aprilie 2014).

Importanța funcționarului public pentru statul de drept rezultă și din faptul că, în calitate de instrument prin care administrația își realizează atribuțiile, prerogativele de putere publică, funcționarul public este și cel care, după aderarea României la Uniunea Europeană, va contribui esențial la transpunerea în practică a valorilor Uniunii Europene, la garantarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor, între care se regăsesc și dreptul la o bună administrare și dreptul la o bună guvernare¹.

Doctrina a caracterizat funcționarul public astfel²:

a) „persoana legal investită prin numire într-o funcție publică din structura unui serviciu public administrativ, în scopul îndeplinirii competenței acestuia”³;

b) „persoana fizică ce face parte dintr-o autoritate sau instituție publică, aflată în raporturi ierarhice și care a fost legal investită cu exercițiul unei funcții publice, de regulă pentru o perioadă de timp nedeterminată, fiind salarizată pentru activitatea depusă”⁴;

c) „cetățeanul numit în condițiile legii într-o funcție publică, în serviciul unei autorități publice centrale sau locale, ori, după caz, într-o instituție publică aflată sub autoritatea organelor centrale ale administrației publice sau a consiliilor județene ori locale”⁵.

Funcționarii publici sunt clasificați după următoarele criterii⁶:

a) Din punctul de vedere al *statutului juridic aplicabil* identificăm *funcționari statutari*, care sunt de două categorii: *funcționari supuși statutului general*; *funcționari supuși unor statute speciale*;

b) Din punctul de vedere al *rigurozității disciplinei*, pot fi identificate două categorii: *funcționari publici civili*; *funcționari publici militari*;

c) Din punctul de vedere al *felului activității proprii* în competența funcției respective, pot fi identificate: funcții publice generale; funcții publice specifice;

¹ V. Vedinaș, *Considerații asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici*, în *Revista de drept public* nr. 2/2006, p. 68.

² A. Țiclea (coordonator), L. Georgescu, A.C. Ștefănescu, B. Vlad, *Dreptul public al muncii*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2010, p. 59.

³ V. Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici*, Ed. Nemira, București, 1998, p. 405.

⁴ R.P. Postelnicu, *Statutul funcționarilor publici*, Ed. Universitară „Carol Davila”, București, 2006, p. 107.

⁵ A. Iorgovan, V. Gilesu, *Drept administrativ și știința administrației*, Tipografia Universității București, 1986, p. 224.

⁶ V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a VIII-a, revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2014, pp. 516-517.

d) Un alt criteriu îl reprezintă *natura autorității publice* din care face parte funcția publică exercitată de titular, rezultând: *funcționari publici care fac parte din structura unor autorități de natură statală; funcționari publici din structura autorităților autonome locale, funcționari publici care fac parte din structura unor autorități administrative autonome;*

e) În funcție de nivelul studiilor, identificăm: *funcționari publici din clasa I* – studii universitare de licență absolvite cu diplomă, respectiv studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă; *funcționari publici din clasa a II-a* – studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă; *funcționari publici din clasa a III-a* – studii medii liceale sau postliceale, finalizate cu diplomă de bacalaureat;

f) După *nivelul atribuțiilor*, identificăm: înalții funcționari publici; funcționari publici de conducere; funcționari publici de execuție.

○ 1.2. Noțiunea de funcționar public în dreptul penal

Codul penal¹ definește termenii și expresiile cu care operează (cu o altă semnificație decât cea folosită în limbajul obișnuit sau în alte ramuri de drept) în Titlul X – „Înțelesul unor termeni sau expresii în legea penală” – al Părții generale.

Prin dispozițiile art. 175 C. pen., au fost recunoscute două categorii de funcționari publici: *funcționarii publici propriu-zisi* [art. 175 alin. (1) C. pen.] și *funcționarii asimilați celor publici*² [art. 175 alin. (2) C. pen.].

În conformitate cu art. 175 alin. (1) C. pen., au calitatea de funcționari publici propriu-zisi persoanele care, „cu titlu permanent sau temporar, cu sau fără o remunerație:

a) exercită atribuții și responsabilități, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor puterii legislative, executive sau judecătorești;

b) exercită o funcție de demnitate publică sau o funcție publică de orice natură;

c) exercită, singură sau împreună cu alte persoane, în cadrul unei regii autonome, al altui operator economic sau al unei persoane juridice cu capital

¹ Legea nr. 286/2009 (publicată în M. Of. nr. 510 din 24 iulie 2009), modificată ulterior, inclusiv prin Legea nr. 159/2014 pentru abrogarea art. 276 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (publicată în M. Of. nr. 887 din 15 decembrie 2014).

² D.G. Pop, *Titlul X – Înțelesul unor termeni sau expresii în legea penală*, în M.A. Hotca (coordonator), P. Buneci, N. Neagu et al, *Instituții de drept penal*, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 370.

integral sau majoritar de stat, atribuții legate de realizarea obiectului de activitate al acesteia”.

Potrivit art. 175 alin. (2) C. pen., este asimilată funcționarilor publici, „în sensul legii penale, persoana care exercită un serviciu de interes public pentru care a fost investită de autoritățile publice sau care este supusă controlului ori supravegherii acestora cu privire la îndeplinirea respectivului serviciu public”.

Textul art. 175 C. pen. are corespondent textul art. 147 C. pen. anterior. O examinare comparativă a conținutului celor două texte ne conduce la identificarea unor deosebiri.

O primă constatare ce rezultă din comparația cu Codul penal anterior, care în art. 147 definea noțiunea de funcționar public în același text cu noțiunea de funcționar, este că actualul Cod penal renunță la noțiunea de funcționar. În concepția actualului Cod penal, „funcționarul” va beneficia de același regim penal ca al oricărei persoane fizice responsabile penal cu unele excepții expres prevăzute de lege, de exemplu, infracțiuni de corupție și de serviciu comise de alte persoane – art. 308¹ C. pen.².

Se constată că definiția noțiunii de funcționar public este fundamental schimbată. Acesta nu mai este definit prin referirea la termenul public, nu mai apare în definiție ideea că însărcinarea există „indiferent cum a fost investită”. S-a avut în vedere că nerelevanța penală a vreunei investiții este mai bine exprimată prin omiterea din definiție a acestei mențiuni³.

Textul explicativ al expresiei „funcționar public” din Codul penal a eliminat sintagmele: „cu orice titlu”, „indiferent cum a fost investită”, „însărcinare de orice natură”, folosite în formularea textului corespondent din Codul penal anterior, pentru a exclude posibilitatea ca un „funcționar de fapt” să poată fi asimilat funcționarului public⁴. Însușirea unei asemenea calități de către o persoană, în mod fraudulos, nu poate justifica răspunderea sa penală pentru o infracțiune care nu poate fi comisă decât de un funcționar public,

¹ Acest articol are următoarea redactare: „Dispozițiile art. 289-292, 295, 297-301 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 [alin. (1)]. În acest caz, limitele speciale ale pedepsei se reduc cu o treime” [alin. (2)].

² C-tin Duvac, *Conceptul de funcționar public în lumina noului Cod penal*, în *Dreptul* nr. 1/2011, p. 96.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, p. 97.

fapta sa putând constitui o altă infracțiune, cum ar fi înșelăciunea (art. 244¹ C. pen.), uzurparea de calități oficiale (art. 258² C. pen.), uzurparea funcției (art. 300³ C. pen.)⁴ etc.

O altă noutate este dată de mult mai precisa delimitare a sferei funcționarului public și, totodată, de introducerea conceptului de funcționar asimilat celui public, necesară pentru tragerea la răspundere penală a persoanelor fizice care exercită atribuții de autoritate publică ce le-au fost delegate⁵.

De reținut că, în materie penală, noțiunea de funcționar public are un conținut diferit (mai larg) față de cel arătat în dreptul administrativ.

Rațiunea acestei deosebiri dintre înțelesul administrativ al termenului de „funcționar public” și semnificația dată acestuia în dreptul penal a fost grăitor ilustrată de către Curtea Constituțională prin Decizia nr. 2/2014⁶, când instanța de control constituțional a arătat că, datorită caracterului relațiilor sociale apărute prin incriminarea unor fapte socialmente periculoase și în considerarea obligațiilor internaționale asumate de statul român, în primul rând în semnarea Convenției penale privind corupția (Strasbourg, 1999)⁷, dar și a altor instrumente internaționale la care România este parte, apare drept

¹ Textul prevede: „Inducerea în eroare a unei persoane prin prezentarea ca adevărată a unei fapte mincinoase sau ca mincinoasă a unei fapte adevărate, în scopul de a obține pentru sine sau pentru altul un folos patrimonial injust și dacă s-a pricinuit o pagubă, se pedepsește cu închisoarea de la 6 luni la 3 ani (1).

Înșelăciunea săvârșită prin folosirea de nume sau calități mincinoase ori de alte mijloace frauduloase se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani. Dacă mijlocul fraudulos constituie prin el însuși o infracțiune, se aplică regulile privind concursul de infracțiuni (2).

Împăcarea înlătură răspunderea penală” (3).

² Acest articol prevede: „Folosirea fără drept a unei calități oficiale care implică exercițiul autorității de stat, însoțită sau urmată de îndeplinirea vreunui act legat de acea calitate, se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă (1).

Cu aceeași pedeapsă se sancționează fapta funcționarului public care continuă să exercite o funcție ce implică exercițiul autorității de stat, după ce a pierdut acest drept conform legii (2).

Dacă faptele prevăzute în alin. (1) sau alin. (2) au fost săvârșite de o persoană care poartă, fără drept, uniforme sau semne distinctive ale unei autorități publice, pedeapsa este închisoarea de la unu la 5 ani (3)”.
³ Textul prevede: „Fapta funcționarului public care, în timpul serviciului, îndeplinește un act ce nu intră în atribuțiile sale, dacă prin aceasta s-a produs una dintre urmările prevăzute în art. 297, se pedepsește cu închisoare de la unu la 5 ani sau cu amendă”.

⁴ C-tin Duvac, *Conceptul de funcționar public...*, loc. cit., p. 97.

⁵ Expunere de motive a Noului Cod penal, <http://www.just.ro> (accesat la data de 10 iulie 2015).

⁶ Publicată în M. Of. nr. 71 din 29 ianuarie 2014.

⁷ Ratificată prin Legea nr. 27/2002 (publicată în M. Of. nr. 65 din 30 ianuarie 2002).

necesară asigurarea în continuare a posibilității tragerii la răspundere penală a persoanelor care comit infracțiuni de serviciu ori în legătura cu serviciul, prin evitarea oricăror impunități decurse din restrângerea noțiunii de „funcționar public”.

Prin expresia „funcționar public” se denumește calitatea specială a persoanei, calitate care poate privi diferitele situații de care s-a ținut seama fie la incriminarea faptelor, fie la sancționarea acestora.

Astfel, calitatea de funcționar public privește fie persoana *subiectului activ nemijlocit calificat* al unor fapte penale, cum este cazul infracțiunilor: omisiunea sesizării (art. 267 C. pen.), cercetarea abuzivă (art. 280 C. pen.), supunerea la rele tratamente (art. 281 C. pen.), tortura (art. 282 C. pen.), represiunea nedreaptă (art. 283 C. pen.), asistența și reprezentarea neloială (art. 284 C. pen.), fie pentru a desemna *subiectul pasiv calificat* al altor infracțiuni, precum ultrajul (art. 257 C. pen.), ultrajul judiciar (art. 279 C. pen.)¹.

În alte situații, calitatea de funcționar public a făptuitorului *constituie un element circumstanțial agravant*, de exemplu, violarea secretului corespondenței [art. 302 alin. (3) C. pen.], falsul material în înscrisuri oficiale [art. 320 alin. (2) C. pen.] etc.

Mai trebuie subliniat că *termenul de funcționar public are același înțeles și în Codul de procedură penală*².

○ 1.3. Categoriile de funcționari publici în dreptul penal

Pentru a înlătura anumite dificultăți și controverse apărute în practică în legătură cu sfera funcționarilor publici, legiuitorul a ales o nouă abordare, exhaustivă, a acestei categorii de persoane, prin preluarea unor noțiuni din dreptul constituțional și din dreptul administrativ³.

Prima categorie de funcționari publici este reprezentată de persoanele care *exercită atribuții sau au responsabilități în scopul realizării prerogativelor celor trei puteri ale statului – legislativă, executivă sau judecătorească*.

¹ I. Pascu, *Titlul X. Înțelesul unor termeni sau expresii în legea penală*, în I. Pascu, T. Dima, C. Păun el al, *Noul Cod penal Comentat. Partea generală*, ed. a II-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 798.

² Art. 602 din Codul de procedură penală – Legea nr. 135/2010 – publicată în M. Of. nr. 486 din 15 iulie 2010, modificat ulterior, inclusiv prin O.U.G. nr. 82/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală (publicată în M. Of. nr. 911 din 15 decembrie 2014) – Termenii explicați în Codul penal: „Termenii sau expresiile al căror înțeles este anume explicat în Codul penal au același înțeles și în Codul de procedură penală.

³ C-tin Duvac, *Conceptul de funcționar public...*, loc. cit., p. 101.

Atribuția semnifică o sferă de autoritate, de competență, de activitate a unei persoane¹, iar prin responsabilitate se înțelege sarcină, răspundere pe care și-o asumă o persoană², obligația de a efectua un lucru, de a da socoteală de ceva³.

Prerogativa presupune o împuternicire, un privilegiu acordat în exclusivitate șefului unui stat sau unui demnitar. Conform prevederilor art. 1 alin. (4) din Constituția României⁴, statul este organizat potrivit principiului separației și echilibrului puterilor –legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale.

Puterea legislativă în România este asigurată de Parlament, alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării (art. 61 din Constituție).

Camera Deputaților și Senatul sunt alese pentru un mandat de 4 ani, care se prelungește de drept în stare de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență, până la încetarea acestora [art. 63 alin. (1) din Constituție].

Deputații și senatorii intră în exercițiul mandatului la data întrunirii legale a Camerei din care fac parte, sub condiția validității alegerii și a depunerii jurământului. Calitatea de deputat sau de senator încetează la data întrunirii legale a Camerelor nou-alese sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de incompatibilitate ori de deces. Pe durata mandatului, parlamentarii sunt funcționari publici în sensul art. 175 C. pen.

Puterea executivă este deținută de Președintele României⁵ și de Guvern⁶.

Președintele României⁷ reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării. Acesta veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate (art. 80 din Constituție).

Mandatul președintelui României este de 5 ani și se exercită de la data depunerii jurământului și până la depunerea jurământului de Președintele

¹ Dicționarul Explicativ al Limbii Române (DEX), ed. a II-a, Ed. Universul Enciclopedic Gold, București, 2009, p. 73.

² *Ibidem*, p. 919.

³ *Ibidem*, p. 947.

⁴ Republicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003.

⁵ A se vedea M. Constantinescu, *Președintele României (Comentariu)*, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru et al, *Constituția României revizuită, comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 141.

⁶ Pentru dezvoltări, a se vedea V. Vedinaș, *Drept administrativ, op. cit.*, pp. 370-394.

⁷ *Ibidem*, pp. 347-369.

nou ales. Mandatul Președintelui României poate fi prelungit prin lege organică, în caz de război sau catastrofă (art. 83 din Constituție).

Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a țării și execută conducerea generală a administrației publice. Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică (art. 102 din Constituție).

Puterea judecătorească este deținută, în principal, de Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege, care asigură realizarea justiției în România [art. 126 alin. (3) din Constituție].

Organele autorității judecătorești sunt însă, pe lângă instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii¹.

În activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor. Ministerul Public își exercită atribuțiile prin procurori constituiți în parchete, în condițiile legii. Parchetele funcționează pe lângă instanțele de judecată, conduc și supraveghează activitatea de cercetare penală a poliției judiciare, în condițiile legii (art. 131 din Constituție).

Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției și îndeplinește rolul de instanță de judecată prin secțiile sale, în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și a procurorilor lor, hotărârile acestuia putând fi atacate la Înalta Curte de Casație și Justiție [art. 133 alin. (1) și art. 134 alin. (2) și (3) din Constituție].

Cea de-a doua categorie de funcționari publici este reprezentată de persoanele care *exercită o funcție de demnitate publică sau o funcție publică de orice natură*.

Persoanele care exercită funcții de demnitate publică (demnitarii) sunt o categorie de persoane a căror muncă este plătită – printr-o indemnizație lunară de la buget, dar care nu au o lege-cadru (de drept comun) care să le reglementeze statutul lor juridic². În doctrină³, s-a exprimat părerea că „persoanele care exercită (dețin, ocupă) demnități publice – alese sau numite – trebuiau să fi constituit, juridic și logic, o categorie aparte, cu statut special, a căror activitate ar trebui reglementată într-o concepție unitară, printr-o lege-cadru prin care, pe de-o parte, să se indice analitic «demnitățile publice»

¹ A se vedea I. Vida, *Rolul și structura (Parlamentul)*, comentariu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), D. Apostol Tofan et al, *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 593.

² Gh. Moroianu, *Statutul profesior liberale*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 28.

³ Ș. Beligrădeanu, *Natura raportului juridic de muncă al magistraților*, în *Dreptul nr. 7/2003*, p. 37 și urm. În același sens: G. Moroianu, *op. cit.*, p. 32.

în înțelesul Constituției, iar, pe de altă parte, să se normeze statutul juridic al fiecărei subcategorii de persoane fizice care exercită (ocupă) demnități publice”.

În lipsa unor reglementări-cadru ale acestei categorii de persoane care ocupă sau dețin demnități publice, în doctrină¹ s-a subliniat că anumite caracteristici ale acestei categorii funcționale pot fi desprinse din Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice².

În conformitate cu art. 2 alin. (3) din actul normativ mai sus menționat, „intră în categoria personalului din sectorul bugetar personalul încadrat pe baza contractului individual de muncă, personalul care ocupă funcții de demnitate publică și personalul care ocupă funcții asimilate funcțiilor de demnitate publică, precum și personalul care beneficiază de statute speciale, inclusiv funcționarii publici și funcționarii publici cu statut special”.

Vor intra în această categorie³ persoanele care, în înțelesul Legii nr. 284/2010, ocupă funcții publice prin mandat obținut direct pe cale electivă sau indirect, prin numire în condițiile legii, dar și persoanele la care se referă O.G. nr. 32/1998 privind organizarea cabinetului demnitarului din administrația publică centrală⁴, iar la nivelul administrației publice locale, atât persoanele prevăzute de Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale⁵, cât și cele prevăzute de Legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali⁶.

În Anexa I, Capitolul IV, intitulat „Funcții de demnitate publică”, din Legea-cadru nr. 284/2010 sunt enumerate funcțiile din această categorie, ce

¹ C-tin Duvac, *Conceptul de funcționar public...*, loc. cit., p. 105.

² Publicată în M. Of. nr. 877 din 28 decembrie 2010, modificată ulterior, inclusiv prin Legea nr. 171/2015 privind aprobarea O.U.G. nr. 2/2015 pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și alte măsuri (publicată în M. Of. nr. 480 din 1 iulie 2015).

³ A.C. Ștefănescu, *Funcțiile și demnitățile publice, funcțiile exercitate pe baza contractului de management*, <http://www.avocatnet.ro> (accesat la data de 28 iulie 2015).

⁴ Publicată în M. Of. nr. 42 din 30 ianuarie 1998, modificată ulterior, inclusiv prin O.G. nr. 2/2013 privind reglementarea unor măsuri financiare (publicată în M. Of. nr. 33 din 15 ianuarie 2013).

⁵ Republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007, modificată ulterior, inclusiv prin Legea nr. 200/2015 pentru modificarea art. 47 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 (publicată în M. Of. nr. 555 din 27 iulie 2015).

⁶ Publicată în M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004, modificată ulterior, inclusiv prin Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali (publicată în M. Of. nr. 349 din 20 mai 2015).