

Universitatea Babeș-Bolyai
Facultatea de Drept

Rezumatul tezei de doctorat
INFRAȚIUNEA DE ABUZ ÎN SERVICIU

Conducător de doctorat
Prof. univ. dr. Sergiu BOGDAN

Student-doctorand
Mihai Ștefan GHICA

Cluj-Napoca
- 2025 -

CUPRINSUL SINTETIC AL TEZEI DE DOCTORAT

O SEAMĂ DE REFLECȚII ÎN DEBUT	15
-------------------------------------	----

PARTEA I.

TEORIA ȘI EVOLUȚIA LEGISLATIVĂ A INFRAȚIUNII DE ABUZ ÎN SERVICIU	20
TITLUL I. RAȚIUNEA INCRIMINĂRII ȘI CONCEPTUL DE ABUZ ÎN SERVICIU	20
CAPITOLUL I. Rațiunea incriminării și fundamentarea teoretică a infracțiunii	20
CAPITOLUL II. Surse juridice interne și internaționale	34
CAPITOLUL III. Abuzul în serviciu în limitele principiului legalității	44
TITLUL II. PERSPECTIVA ISTORICĂ ASUPRA INFRAȚIUNII DE ABUZ ÎN SERVICIU	57
CAPITOLUL I. Aspecte introductive	57
CAPITOLUL II. Codul penal de la 1864	59
CAPITOLUL III. Codul penal maghiar de la 1878 și Codul penal austriac de la 1852	67
CAPITOLUL IV. Codul penal de la 1936 (Codul penal Carol al II-lea) și Codul justiției militare din 1937	68
CAPITOLUL V. Legea nr. 630/1945 privind stabilirea și sancționarea unor infracțiuni la Legea pentru statutul naționalităților și modificările aduse Codului penal Carol al II-lea	77
CAPITOLUL VI. Codul penal de la 1968 în perioada comunistă (1968-1989)	90
CAPITOLUL VII. Abuzul în serviciu în Codul penal de la 1968 în perioada postcomunistă și în primele forme ale Legii nr. 78/2000	101
CAPITOLUL VIII. Relația dintre infracțiunile de abuz în serviciu și alte infracțiuni în doctrina și jurisprudența anilor 1950-2014	104
CAPITOLUL IX. Concluzii	134

PARTEA A II-A.

ANALIZA INFRAȚIUNII ÎN FORMA DE BAZĂ	137
TITLUL I. CONSIDERAȚII PRELIMINARE. OBIECTUL ȘI SUBIECȚII	137
CAPITOLUL I. Considerații preliminare	137
CAPITOLUL II. Obiectul infracțiunii	142
CAPITOLUL III. Subiecții infracțiunii	146
TITLUL II. LATURA OBIECTIVĂ A INFRAȚIUNII	216
CAPITOLUL I. Elementul material	216
CAPITOLUL II. Urmarea	249
CAPITOLUL III. Legătura de cauzalitate	276
TITLUL III. LATURA SUBIECTIVĂ	285
CAPITOLUL I. Chestiuni generale privind latura subiectivă	285
CAPITOLUL II. Vinovăția	286
CAPITOLUL III. Particularitățile lipsă ale componentei subiective	292
TITLUL IV. CONSUMAREA ȘI SANȚIONAREA INFRAȚIUNII	294
CAPITOLUL I. Consumarea infracțiunii	294
CAPITOLUL II. Abuzul în serviciu în formă continuată	297
CAPITOLUL III. Regimul sancționatoriu	299
TITLUL V. CARACTERUL SUBSIDIAR AL INFRAȚIUNII	305

CAPITOLUL I. Aspecte introductive	305
CAPITOLUL II. Conceptul de subsidiaritate	307
CAPITOLUL III. Fundamentul teoretic al caracterului subsidiar al infracțiunii și limitele acestuia	333
CAPITOLUL IV. Concluzii privind caracterul subsidiar	341
TITLUL VI. DIALOGUL CU DREPTUL ADMINISTRATIV	343
CAPITOLUL I. Aspecte generale privind acest dialog	343
CAPITOLUL II. „Actul” neîndeplinit sau îndeplinit abuziv în raport cu actul administrativ nelegal	345
CAPITOLUL III. Abuzul în serviciu în raport cu legalitatea și oportunitatea actelor administrative. Delimitarea față de domeniul contenciosului administrativ	348
CAPITOLUL IV. Abuzul în serviciu în corelație cu răspunderea administrativ-disciplinară	360
CAPITOLUL V. Raportul infracțiunii cu răspunderea contravențională	363
CAPITOLUL VI. Chestiunile prealabile de drept administrativ în materia abuzului în serviciu	374
CAPITOLUL VII. Reperele esențiale ale dialogului cu dreptul administrativ	375
TITLUL VII. ANTIJURIDICITATEA, IMPUTABILITATEA ȘI ASPECTE PROCESUALE	377
CAPITOLUL I. Abuzul în serviciu – faptă nejustificată și imputabilă persoanei care a săvârșit-o	377
CAPITOLUL II. Corelații procesuale.....	390
TITLUL VIII. CONCLUZII PRIVIND FORMA DE BAZĂ A INFRACTIUNII.....	396

PARTEA A III-A.

ANALIZA CELORLALTE FORME ALE INFRACTIUNII	399
TITLUL I. INFRACTIUNEA DE ABUZ ÎN SERVICIU ÎN FORMA ASIMILATĂ (PRIN ÎNGRĂDIREA UNOR DREPTURI).....	399
CAPITOLUL I. Considerații preliminare	399
CAPITOLUL II. Obiectul și subiecții infracțiunii.....	405
CAPITOLUL III. Latura obiectivă	411
CAPITOLUL IV. Latura subiectivă	417
CAPITOLUL V. Consumare și sancționare	422
CAPITOLUL V. Delimitări	424
TITLUL II. INFRACTIUNEA DE ABUZ ÎN SERVICIU ÎN FORMA ATENUATĂ	427
CAPITOLUL I. Considerații introductive	427
CAPITOLUL II. Obiectul și subiecții formei atenuate.....	428
CAPITOLUL III. Latura obiectivă și cea subiectivă	442
CAPITOLUL IV. Consumarea, sancționarea și subsidiaritatea	445
TITLUL III. INFRACTIUNEA DE ABUZ ÎN SERVICIU ÎN FORMA AGRAVATĂ CARE A PRODUS CONSECINȚE DEOSEBIT DE GRAVE	449
CAPITOLUL I. Câteva chestiuni introductive	449
CAPITOLUL II. Obiectul și subiecții formei agravate	451
CAPITOLUL III. Latura obiectivă și cea subiectivă	454
CAPITOLUL IV. Consumarea, sancționarea și subsidiaritatea	457
TITLUL IV. ABUZUL ÎN SERVICIU ÎN FORMA SPECIALĂ, ASIMILATĂ INFRACTIUNILOR DE CORUPȚIE	462
CAPITOLUL I. Noțiunea de infracțiune asimilată infracțiunilor de corupție.....	462
CAPITOLUL II. Obiectul și subiecții formei speciale	464

CAPITOLUL III. Specificul laturii obiective și al celei subiective.....	470
CAPITOLUL IV. Consumarea și sancționarea. Caracterul subsidiar	487
TITLUL V. CONCLUZII PRIVIND CELELALTE FORME ALE INFRAȚIUNII.....	494

PARTEA A IV-A.

PARTICULARITĂȚI ALE INFRAȚIUNII ÎN DOMENIUL JUDICIAR	496
TITLUL I. PRINCIPII APARENT DIVERGENTE. SOLUȚII.....	496
CAPITOLUL I. Repere generale	496
CAPITOLUL II. Coordonate ale infracțiunii specifice domeniului judiciar.....	507
TITLUL II. DESPRE POSIBILITATEA DELIMITĂRII INFRAȚIUNII DE ABUZ ÎN SERVICIU DE RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ A MAGISTRAȚILOR ÎN DREPTUL POZITIV	514
CAPITOLUL I. Criterii inadecvate.....	514
CAPITOLUL II. Încercări de delimitare ale practicii judiciare în materie penală și disciplinară	516
CAPITOLUL III. Soluții contradictorii pronunțate de instanța penală și de cea disciplinară – problema autorității de lucru judecat	519

PARTEA A V-A.

ABUZUL ÎN SERVICIU ÎN RAPORTUL CU ALTE INFRAȚIUNI	522
TITLUL I. CHESTIUNI INTRODUCATIVE ȘI RAPORTURILE DINTRE FORMELE INFRAȚIUNII.....	522
CAPITOLUL I. Chestiuni introductive	522
CAPITOLUL II. Raporturile dintre diferitele forme ale abuzului în serviciu.....	525
TITLUL II. DELIMITAREA ȘI RELAȚIA CU ALTE INFRAȚIUNI DE SERVICIU.....	526
CAPITOLUL I. O perspectivă generală asupra acestor raporturi.....	526
CAPITOLUL II. Raporturi specifice cu infracțiunile de serviciu	528
CAPITOLUL III. Raportul cu infracțiuni de serviciu în cazuri specifice. Concluzii privind relația cu infracțiunile de serviciu.....	568
TITLUL III. RELAȚIA CU INFRAȚIUNILE DE CORUPȚIE.....	570
CAPITOLUL I. Caracteristici ale acestor categorii de raporturi.....	570
CAPITOLUL II. Concurs de infracțiuni sau doar luare de mită?.....	571
CAPITOLUL III. Raportul cu celelalte infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție	583
TITLUL IV. RAPORTUL DINTRE INFRAȚIUNEA DE ABUZ ÎN SERVICIU ȘI INFRAȚIUNILE CONTRA ÎNFĂPTUIRII JUSTIȚIEI.....	588
CAPITOLUL I. Considerații generale privind infracțiunile contra înfăptuirii justiției și elemente care influențează raportul cu abuzul în serviciu	588
CAPITOLUL II. Raporturile dintre infracțiuni	591
CAPITOLUL III. Concluzii.....	650
TITLUL V. RELAȚIA CU INFRAȚIUNILE CONTRA PERSOANEI, PATRIMONIULUI, AUTORITĂȚII, DE FALS ȘI CU ALTE INFRAȚIUNI	652
CAPITOLUL I. Raportul cu infracțiunile contra persoanei	652
CAPITOLUL II. Relația cu infracțiunile contra autorității	660
CAPITOLUL III. Raportul cu infracțiunile împotriva patrimoniului.....	662
CAPITOLUL IV. Relații specifice cu alte infracțiuni care au subiect activ special un funcționar public sau privat, aflat în exercitarea atribuțiilor de serviciu.....	678

CAPITOLUL V. Relația cu alte infracțiuni reglementate în legi speciale	690
TITLUL VI. PROBLEMATIZAREA RAPORTURILOR ÎNTRE INFRAȚIUNI ȘI MODUL DE SOLUȚIONARE.....	691
PARTEA A VI-A.	
ABUZUL DE FUNCȚIE ÎN REGLEMENTAREA ALTOR STATE	695
TITLUL I. ASPECTE GENERALE DE DREPT COMPARAT	695
TITLUL II. STATE CARE NU REGLEMENTEAZĂ DISTINCT ABUZUL DE FUNCȚIE ȘI CAZUL SPECIFIC AL REGLEMENTĂRII SPANIOLE	697
CAPITOLUL I. Reglementări penale care nu cuprind o incriminare distinctă a abuzului de funcție	697
CAPITOLUL II. Cazul intermediar al Spaniei	701
TITLUL III. LEGISLAȚII PENALE CARE INCRIMINEAZĂ DISTINCT FORME ALE ABUZULUI DE FUNCȚIE	708
CAPITOLUL I. Forme ale abuzului de putere, abuzului de autoritate și ale excesului de putere în dreptul comparat	708
CAPITOLUL II. Forme ale abuzului în serviciu în dreptul comparat.....	725
TITLUL IV. CONCLUZII COMPARATIVE	729
CÂTEVA CUVINTE LA FINAL	732
Despre reglementarea actuală	732
<i>De lege ferenda</i>	740
BIBLIOGRAFIE.....	750

Cuvinte cheie în teză

Abuz în serviciu, abuz de/în funcție, abuz de putere, abuz de autoritate, exces de putere, principiul legalității, „lex certa”, „lex stricta”, „Liivik”, principiu subsidiarității, „ultima ratio”, interpretare teleologică, normă incompletă în alb improprie, funcționar public, funcționar public asimilat, funcționar privat, funcționar de fapt, autoritate publică, participație proprie la abuz în serviciu, coautorat la abuz în serviciu, participație improprie la abuz în serviciu, act, atribuții de serviciu prevăzute de lege, vătămarea intereselor legitime, prag înalt, prag valoric, caracter subsidiar, subsidiaritate, specialitate, „ne bis in idem”, absorbție, alternativitate, normă dominantă, raportul între infracțiuni, raportul cu alte forme de răspundere juridică, raportul cu dreptul administrativ, raportul cu răspunderea contravențională, oportunitatea actului administrativ, uzurparea funcției, neglijență în serviciu, luarea de mită, favorizarea făptuitorului, răspunderea judecătorilor, răspunderea procurorilor, ministru, organe de constatare, participația

avocatului la abuz în serviciu, notar public, executor judecătoresc, polițist, primar, medic, exercitarea unei profesii în limitele legii, abuzul de funcție în reglementarea altor state.

1. Justificarea alegerii subiectului și obiectul cercetării

Infrațiunea analizată mi-a atras atenția în activitatea practică, când am fost pus în situația de a identifica elementul reproșabil conduitei unui funcționar public acuzat de comiterea infrațiunii de abuz în serviciu și a verifica existența conduitei tipice. Cazul respectiv a ridicat o bună parte din problematica analizată în cuprinsul tezei, inclusiv raportul cu anumite infracțiuni și întrebarea dacă anumite forme de lezare a relațiilor sociale în prezent tipice reflectă reproșabilitatea necesară incriminării.

Propria dilemă s-a suprapus perioadei în care interpretarea textelor de incriminare a abuzului în serviciu și aplicarea acestora a cunoscut numeroase controverse doctrinare și jurisprudențiale, mai ales că infrațiunea era frecvent întâlnită în practica judiciară. Aceste controverse au privit numeroase aspecte: de ordin terminologic (înțelesul unor termeni folosiți în cadrul formei de bază a infrațiunii, formei atenuate și formei asimilate cu infracțiunile de corupție), conceptul de abuz în serviciu, legalitatea incriminării, rațiunea incriminării, modul de reglementare a atribuțiilor de serviciu ale funcționarilor, domeniul de aplicare, existența, înțelesul și întinderea caracterului subsidiar al infrațiunii, raportul cu alte infracțiuni, relația cu alte forme de răspundere juridică ș.a.

Având debutul în acest punct, am documentat infrațiunea de abuz în serviciu dintr-o perspectivă istorică și de drept comparat, în căutarea identificării conceptului avut în vedere de legiuitorul român și a fundamentului ideologic al infrațiunii, pentru a înțelege în ce măsură răspunde complexității relațiilor sociale actuale.

În paralel, a fost necesar să răspund la întrebarea dacă actuala formă a infrațiunii este conformă principiului legalității incriminării, dacă este clară și previzibilă pentru subiecții de drept.

De asemenea, analiza terminologică și interdisciplinară a infrațiunii a avut ca obiectiv să lămurească posibilitatea transferului sau a adaptării unor noțiuni folosite în alte materii, cum este dreptul administrativ, dreptul civil sau dreptul muncii, în scopul de a lămuri înțelesul unor termeni în ipotezele în care autonomia dreptului penal nu a acumulat suficientă forță (spre exemplu, noțiunile de „act”, „atribuții de serviciu”, „vătămare”, „drepturi” sau „interese legitime”).

Se observă că, deși Legea nr. 286/2009 privind Codul penal a sistematizat normele de incriminare a abuzului în serviciu și a adus anumite modificări în planul urmăririi infracțiunii, la o primă analiză se remarcă terminologia utilizată de legiuitor care a extins formal segmentul social asupra căruia ar putea fi aplicabil abuzul în serviciu (până la intervențiile Curții Constituționale a României).

Pentru o mai bună înțelegere a domeniului de aplicare a infracțiunii, lucrarea a avut ca obiectiv să identifice criteriile de stabilire a limitelor de aplicare a infracțiunii, punctul de pornire fiind valoarea socială protejată, văzută din perspectiva rațiunii incriminării în contextul social prezent.

Pentru a atinge acest obiectiv a fost necesară analiza, în anumite limite date de tema aleasă, a unor principii sau instituții relevante de drept penal general sau/și de drept procesual penal aplicate în cazul infracțiunii analizate, cum ar fi legalitatea incriminării, principiul minimei intervenții, acțiunea și inacțiunea, urmarea infracțiunii, concursul de infracțiuni, concursul aparent de norme penale și criteriile de soluționare a acestuia sau *ne bis in idem*.

Caracterul subsidiar al infracțiunii ridică serioase dificultăți literaturii de specialitate și practicii judiciare, în materia relației cu alte infracțiuni. Opiniile exprimate sunt pe cât de diverse, tot într-atât de spectaculoase. Din acest motiv, cercetarea a trebuit să se concentreze în detaliu asupra acestei chestiuni.

Se va observa că în prezent acest caracter subsidiar este folosit ca argument pentru a evoca orice relație cu alte infracțiuni și pare să derive atât din specialitate, subsidiaritate și alte criterii de soluționare, cât și direct din principiul minimei intervenții a dreptului penal (principiul subsidiarității), într-o manieră cu totul particulară.

De altfel, una dintre provocările cercetării a fost determinarea înțelesului sau întinderii caracterului subsidiar al infracțiunii de abuz în serviciu, demers necesar pentru soluționarea „conflictului” dintre infracțiunea de abuz în serviciu și diferite alte infracțiuni.

Structura tezei de doctorat presupune șase părți. Prima parte a studiului este dedicată teoriei infracțiunii de abuz în serviciu și evoluției sale legislative. A doua parte privește analiza formei-tip a infracțiunii sub toate aspectele, întrucât această formă înglobează întreaga arhitectură a conceptului de abuz în serviciu. A treia parte analizează celelalte patru forme de abuz în serviciu. Partea a patra se concentrează asupra particularităților infracțiunii în domeniul judiciar, partea a

cincea pe relația infracțiunii de abuz în serviciu cu alte infracțiuni, iar ultima parte asupra modalității în care este reglementat abuzul de/în funcție în alte state.

Analiza de drept comparat traversează întreaga structură a tezei, însă am apreciat că, pentru a prezenta cât mai bine modalitatea în care este protejată funcția publică de către alte state, precum și diferențele între conceptele care stau la baza reglementării (abuz în serviciu, pe de-o parte, respectiv abuz de putere, abuz de autoritate și exces de putere, pe de altă parte), nu este suficientă o analiză fragmentată în cadrul tezei, în funcție de obiectul specific al diferitelor secțiuni, fiind necesară și o abordare unitară, distinctă.

2. Teoria și evoluția legislativă a infracțiunii de abuz în serviciu

În prima parte am abordat rațiunea incriminării din două perspective, una privind rațiunea actuală a incriminării concentrată în obiectul infracțiunii, alta ca o sinteză rezultată din evoluția istorică și de drept comparat referitoare la modalitatea în care ar putea fi concepută protecția funcției publice. O primă concluzie inițială este că reglementarea națională a focalizat aparent atenția pe protecția drepturilor și intereselor terților, chiar dacă valoarea protejată în principal ține de buna desfășurare a raporturilor de serviciu.

Totuși, observând preocuparea legiuitorului în a integra la nivel național diferite prevederi ale unor convenții internaționale referitoare la abuzul de funcție, precum și de a se alinia la cerințele statului de drept, rațiunea incriminării tinde spre desfășurarea cu profesionalism a atribuțiilor de serviciu reglementate de lege și protejarea autorităților publice, instituțiilor publice (în acest cadru trebuie precizat și faptul că interesele legitime apărute pot fi inclusiv publice), persoanelor juridice și a particularilor de conduitele intenționate de încălcare a legii emenate de la persoanele care se află în exercitarea atribuțiilor de serviciu.

Din analiza altor reglementări a rezultat că incriminările similare abuzului în serviciu concentrează atenția asupra încălcărilor clamoroase ale legii, nedrepte, arbitrare și deliberate, ceea ce nu este specific și infracțiunii de abuz în serviciu.

Am folosit metoda epistemică și contextuală pentru delimitarea conceptelor de abuz de putere, abuz de autoritate, exces de putere, pe de-o parte, și abuz în serviciu, pe de altă parte.

Conceptele de abuz de putere, abuz de autoritate și exces de putere (cu originea în sistemul penal creat de Codul penal nepoleonian din 1810) elaborau, în esență următoarele idei: încălcarea

atribuțiilor de serviciu sau a legii, aspect ce presupunea o deturnare a prerogativelor conferite reliefată de lipsa oricărui fundament juridic, fără legătură cu îndeplinirea unui interes public, în scopul obținerii de foloase sau păgubirii unor persoane (abuzul de putere); folosirea fără drept a forței publice (abuzul de autoritate), depășirea competențelor legale și interferarea cu puterile conferite altor funcționari (excesul de putere). Totodată, conceptele presupuneau un anumit scop specific al funcționarului.

Pe de altă parte, conceptul de abuz în serviciu este diferit de celelalte noțiuni prezentate și își are fundamentul ideologic în vechiul sistem juridic socialist. Acest aspect este principala concluzie oferită de metoda de cercetare istorică. Abuzul în serviciu integrează, în esență, cele trei concepte menționate anterior, însă înțelesul său depășește domeniul acestora, întrucât pune accentul pe un rezultat determinat în formulări generice și nu limitează din punct de vedere obiectiv sfera conduitelor care pot fi definite ca abuzive.

Din punct de vedere terminologic, abuzul de/în funcție este un concept larg care integrează toate aceste forme de abuz ale funcționarilor.

Tot prin metoda de cercetare contextuală (istorică) am încercat să stabilesc existența, înțelesul și întinderea caracterului subsidiar al infracțiunii de abuz în serviciu, respectiv raportul infracțiunii de abuz în serviciu cu alte infracțiuni. A reieșit că prima reglementare a infracțiunii de abuz în serviciu a fost dată de Decretul nr. 192/1950 adoptat de Prezidiul Marii Adunări Naționale a Republicii Populare Române care a reconfigurat art. 245 C. pen. Carol al II-lea, infracțiunea schimbându-și denumirea din abuz de putere în abuz în serviciu. Textul de incriminare cuprindea clauza expresă de subsidiaritate *„dacă fapta nu constituie o altă infracțiune pedepsită de lege ca fiind săvârșită de funcționar în exercițiul atribuțiilor sale”*.

Clauza de subsidiaritate a fost aparent înlăturată prin Decretul nr. 318/1958. Tribunalul Suprem a apreciat că această soluție legislativă a decurs din caracterul infracțiunii de abuz în serviciu, care reieșea chiar din redactarea textului de incriminare ce se referea la toate situațiile în care – în anumite condiții – un funcționar încălca în mod abuziv atribuțiile sale de serviciu. Instanța supremă găsea drept explicație a dispariției clauzei de subsidiaritate din textul de lege, faptul că era inutilă menționarea acesteia față de caracterul și sfera de aplicare a infracțiunii.

Față de această poziționare a fostei instanțe supreme, am concluzionat că motivele înlăturării clauzei de subsidiaritate țineau de faptul că era redundantă redarea sa explicită în text. Scopul legiuitorului socialist nu a fost să o înlăture. Ca atare, clauza s-a transformat din expresă în

tacită. Aceasta este semnificația caracterului subsidiar al infracțiunii. Înțelesul acestuia nu poate fi altul decât cel definit de clauza expresă de subsidiaritate înlăturată din textul de lege în anul 1958.

Codul penal de la 1968 a păstrat în linii generale conceptul de abuz în serviciu din reglementarea anterioară, caracterul subsidiar fiind una dintre moștenirile lăsate. De altfel, conceptul a fost păstrat și de Codul penal în vigoare care s-a mărginit la o sistematizare a vechilor texte de incriminare și la modificări terminologice limitate.

Reglementarea actuală a infracțiunii a întâmpinat provocarea dificultăților pe care le poate crea adaptarea unor concepte vechi la cu totul alte realități sociale decât cele contemporane apariției conceptului, în lipsa unor modificări de substanță.

În acest cadru, am prezentat instrumentele juridice internaționale relevante pentru incriminarea sau restrângerea incriminării faptei de „*abuz în serviciu*” (Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003, Raportul asupra relației dintre responsabilitatea ministerială politică și cea penală, adoptat la 8-9 martie 2013 de către Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, Opinia Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept la cea de-a 116-a Sesiune Plenară a acesteia, în cadrul Avizului nr. 930/2018). Analiza detaliată a convenției și a rapoartelor a evidențiat că incriminarea nu trebuie să se concentreze pe rezultat, ci pe particularitățile acțiunii/inacțiunii, respectiv pe scopul urmărit de subiect.

Am așezat apoi incriminarea în cadrul oferit de cerințele legalității incriminării, pornind de la analiza jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (în special hotărârea pronunțată în cauza *Liivik c. Estonia*).

Am concluzionat că se pot reține trei puncte nodale în ceea ce privește respectarea legalității de către norma de incriminare: reproșabilitatea penală a unor conduite în raport cu tehnica de reglementare a acțiunii/inacțiunii tipice (problema proporționalității răspunderii penale); problema urmăririi cerute de incriminare, generată în special de ideea vagă a vătămării intereselor legitime ale unei persoane; tipul subiectiv impus de lege fără particularități.

3. Analiza infracțiunii în forma de bază și în celelalte forme. Particularități ale infracțiunii în domeniul judiciar

Partea a doua și partea a treia a tezei reflectă analiza „clasică” oricărei infracțiuni: situație premisă, obiect, subiecți, latură obiectivă, latură subiectivă, consumare, forma continuată, regim sancționator.

În cadrul celei de-a doua părți am analizat în trei titluri distincte și caracterul subsidiar al infracțiunii, dialogul infracțiunii cu dreptul administrativ și cauzele justificative și de neimputabilitate mai relevante pentru infracțiunea de abuz în serviciu.

Întregul studiu este bazat pe o vastă analiză a jurisprudenței naționale, precum și a jurisprudenței din alte state cu incriminări distincte ale abuzului de funcție în general (de exemplu, hotărâri ale instanțelor spaniole, italiene, franceze sau texane).

Subiecții infracțiunii au presupus o analiză detaliată. Am căutat și am reușit să identific criterii de diferențiere între funcționarul public, funcționarul public asimilat și funcționarul privat. De asemenea, au fost trasat principalele modalități de diferențiere între diferitele subcategorii de funcționari publici propriu-ziși. Au fost analizate mai multe ipoteze particulare, observându-se că încadrarea într-una dintre categoriile și subcategoriile de funcționari trebuie realizată *in concreto*, iar nu *in abstracto*.

Lucrarea a încercat să stabilească dacă funcționarul de fapt poate fi subiect activ al infracțiunii în forma de bază, *prin îngrădirea unor drepturi*, agravată sau asimilată infracțiunilor de corupție și în ce condiții. În ceea ce privește forma atenuată a infracțiunii, câtă vreme nu are vreo influență modalitatea de însărcinare a funcționarului privat în raport cu prevederile art. 308 alin. (1) C. pen., validitatea raportului de muncă/de serviciu (în sens larg) nu mai prezintă relevanță, eventuala nulitate neexcluzând calitatea de funcționar, astfel că nu mai este necesar să se apeleze la reperele teoriei aparenței în drept.

A fost prezentată teoria „*funcționarului de fapt*”, apărută și dezvoltată în dreptul administrativ pentru „*salvarea*” unor acte emise de funcționari necompetenți. Teoria funcționarului de fapt din dreptul administrativ este fundamentată pe interesul legitim al destinatarilor, respectiv interesul public legat de continuitatea serviciului care este acela ca actele juridice să fie definitiv considerate legale în favoarea destinatarilor, dacă au putut crede în mod rezonabil și au crezut că autorul este competent să le emită.

Acest aspect a impus o diferențiere între *uzurpatorul funcției publice* (cel care exercită funcția în lipsa oricărei investiții) și *funcționarul de fapt*. În ceea ce privește uzurpatorul funcției publice (fără a se afla în ipoteza de la art. 300 C. pen., anume fără să fie funcționar public, în timpul

serviciului), dacă a acționat cunoscând lipsa oricărei investiții, cu intenție, se poate reține în sarcina sa infracțiunea de uzurparea de calități oficiale (dacă este îndeplinită condiția ca această calitate să implice exercițiul autorității de stat).

Dacă „în exercitarea” funcției uzurpate, uzurpatorul cauzează o vătămare sau o pagubă unei persoane, nu ar putea fi reținută infracțiunea de abuz în serviciu, ci eventual o altă infracțiune care nu are subiect activ special, spre exemplu infracțiunea de înșelăciune, prev. de art. 244 alin. (2) C. pen. (prin folosirea de calități mincinoase), cu condiția să fi acționat cu scopul de a obține un folos patrimonial injust, nefiind suficientă cauzarea unei pagube.

Drept concluzie a acestei secțiuni, a reieșit că poate fi discutabil dacă aparența de drept creată prin exercitarea publică a prerogativelor funcției publice poate conduce la angajarea răspunderii penale pentru abuz în serviciu; aceasta, deoarece aparența nu poate fi invocată de însuși titularul acțiunii penale care prin numirea ori investitura nelegală a determinat apariția cazului de nulitate, ci eventual de particulari (ceea ce nu este cazul în domeniul dreptului penal).

Dacă s-ar reține *mutatis mutandis* la cazuri similare aparența de drept determinată de exercitarea publică a prerogativelor de putere publică, s-ar putea genera situații greu de argumentat din punct de vedere juridic.

Astfel, pornind de la aparența în drept, ar trebui să răspundă penal și persoana care realizează exclusiv în fapt acte din sfera obligațiilor de serviciu ale funcționarului, cu toate că nu deține această calitate (spre exemplu, persoana care înlocuiește un asemenea funcționar fără drept, fără acordul persoanelor abilitate). Or, această soluție nu poate fi primită, întrucât într-o asemenea ipoteză obiectul juridic special al infracțiunii nu este atins de conduita persoanei.

De altfel, în doctrină este atrasă atenția că nu sunt funcționari publici acele persoane care, cu totul ocazional, înlocuiesc funcționarul public, fără permisiunea autorității sau instituției în cadrul căreia îndeplinesc respectivul serviciu.

Tocmai de aceea, esențial este faptul că raportul de drept penal a luat naștere anterior constatării nulității ori anulării actului de investitură ori numire, raport ce nu poate fi desființat prin declararea nulității actului pentru considerente de drept administrativ. Ceea ce rămâne relevant este ca autoritatea/instituția publică/persoana juridică cu capital majoritar ori integral de stat să fi conferit, fie și fără respectarea formalităților necesare, puterea specifică funcției publice sau, după caz, atribuțiile privind îndeplinirea obiectului de activitate.

Colaboratorii benevoli ai autorităților și instituțiilor publice (care nu au trecut prin nicio formă de investitură/numire, fără acordul autorității sau instituției) nu se află într-o asemenea ipoteză, astfel că nu vor răspunde penal pentru abuz în serviciu.

Un alt subiect delicat analizat în cadrul aceluiași capitol a fost reprezentat de posibila răspundere a avocatului pentru acte de participație secundară proprie la abuz în serviciu.

Poziția avocatului poate fi considerată una specială. Astfel, în exercitarea profesiei, avocatul este un partener indispensabil al justiției, ocrotit de lege. Nu răspunde penal pentru susținerile făcute oral sau în scris, în fața instanțelor de judecată, a organelor de urmărire penală sau a altor organe administrative de jurisdicție și nici dacă sunt în legătură cu consultațiile oferite justițiabililor ori cu formularea apărării în acea cauză sau pentru susținerile din cadrul consultațiilor verbale ori scrise acordate clienților, dacă ele sunt realizate cu respectarea normelor de deontologie profesională.

Pornind de la o ipoteză din practica judiciară, care a stârnit serioase controverse în mediul juridic, teza a încercat să lămurească reperele necesare pentru a delimita între o activitate avocațială licită și una ilicită de participație secundară la abuz în serviciu.

Pot constitui criterii în acest sens existența sau nu a unei înțelegeri frauduloase între pretinsul complice-avocat, clientul său și funcționarul public abuziv, respectiv participarea avocatului la comiterea unor infracțiuni de corupție în legătură cu infracțiunea de abuz în serviciu.

Avocatul nu este limitat să solicite autorităților doar recunoașterea unor drepturi sau interese legitime și temeinice, iar faptul că persoana asistată și reprezentată de avocat comite infracțiuni în legătură cu obiectul contractului de asistență juridică și reprezentare nu constituie în sine un criteriu de apreciere a unei eventuale participări a avocatului la comiterea acestora.

Nu poate avea sensul unei înțelegeri frauduloase nici simpla întocmire a unor acte juridice ulterioare dobândirii folosului necuvenit de către autorii infracțiunilor, cu privire la respectivul folos, această conduită ulterioară putând reprezenta un criteriu doar dacă s-ar fi stabilit că avocatul ar fi cunoscut manoperele utilizate de client și celelalte persoane implicate, context în care s-ar fi implicat activ.

Nu era de datoria avocatului să atragă atenția entității juridice solicitate asupra vulnerabilităților cererii clientului său. Contrariul ar presupune încălcarea loialității față de client, valoare care este de esența acestei profesii liberale.

Altfel spus, câtă vreme avocatul se limitează la realizarea unor activități tipice profesiei de avocat, fără înțelegeri frauduloase și fără folosirea unor mijloace dolosive, conduita sa nu ar putea avea semnificația participării la comiterea infracțiunii de abuz în serviciu. Din acest motiv, conduita avocatului nu este tipică în acest caz, astfel că această problemă nu se analizează prin prisma cauzei justificative a exercitării unui drept sau îndeplinirii unei obligații.

Tot în cadrul capitolului referitor la subiecții infracțiunii a fost analizată posibilitatea ca o persoană să instige un magistrat la pronunțarea unei soluții într-o anumită cauză cu încălcarea legii (instigare improprie la abuz în serviciu), participația secundară (proprie sau improprie) la abuz în serviciu în raport cu darea de mită, traficul de influență și cumpărarea de influență, respectiv posibilitatea ca subiectul activ al infracțiunii de abuz în serviciu să fie și persoana juridică.

În ceea ce privește latura obiectivă a infracțiunii, punctul de debut al cercetării a fost structura normei, modul de formulare a elementului material și înțelesul unor termeni. A fost analizată detaliat semnificația noțiunilor de *act*, respectiv *atribuții de serviciu* reglementate de legislația primară. Ulterior, au fost detaliate ipotezele relevante ale celor două variante ale elementului material: omisivă proprie și comisivă.

O altă provocare a fost demersul de teoretizare a conceptului de *legislație primară suficient de caracterizată*, deoarece începând cu data publicării deciziei nr. 405/2016 a Curții Constituționale, norma în alb a abuzului în serviciu se poate completa doar cu dispoziții referitoare la atribuții de serviciu ale funcționarilor reglementate prin lege sau acte care, la data adoptării lor, aveau putere de lege.

În formularea acestei „teorii” am apreciat că, pentru ca o atribuție de serviciu să fie considerată suficient de caracterizată prin lege, sunt necesare următoarele condiții:

- funcția publică căreia îi este conferită atribuția trebuie să aibă o reglementare legală;

Prin aceasta nu se înțelege că funcția trebuie să fie expres denumită de lege, fiind suficient să fie determinabilă în baza dispozițiilor legale, spre exemplu, atunci când sunt reglementate atribuții de serviciu ale unui grup de funcționari publici care își desfășoară activitatea într-un anumit domeniu al vieții sociale.

Totuși, nu sunt îndeajuns obligații generale atribuite unui grup de funcționari publici precum: obligația de a respecta legea și regulamentele, de a nu vătăma, de a acționa cu prudență, de fidelitate față de angajator etc.

Nu este suficient nici să se constate că actul de conduită imputat se raportează la dispoziții normative, ci este necesar ca acele acte normative de reglementare primară să stabilească o anumită conduită sau respectarea unor obligații anume determinate, iar subiectul activ să le încalce în exercitarea atribuțiilor sale de serviciu. În acest cadru, nu orice obligație care decurge din lege constituie atribuție de serviciu.

- este necesar ca nucleul conduitei (elementele esențiale ale normei complintoare) să fie stabilit prin reglementarea primară.

Nucleul conduitei desemnează trasarea unor suficiente cerințe, condiții și împrejurări, menite să configureze de o manieră particulară îndatorirea de serviciu. Nu se impune o detaliere, ci este necesar să reiasă care este atribuția, sarcina, obligația de serviciu.

Totuși, nu este îndeajuns ca legea să reglementeze un principiu aplicabil unui anumit domeniu, o regulă generală care nu descrie conduita de urmat sau să delege legiuitorului secundar reglementarea atribuțiilor de serviciu.

În ipoteza în care un act normativ secundar este aprobat de un act specific legislației primare, spre exemplu aprobarea unui regulament prin ordonanță a Guvernului, se poate considera că atribuțiile reglementate de legislația secundară sunt înglobate de legislația primară.

În ceea ce privește modalitatea în care norma juridică nepenală prescrie conduita funcționarului public, este necesar ca aceasta să aibă caracter onerativ (impune o obligație, cere subiectului să acționeze) sau prohibitiv (interzice subiectului un anumit comportament), altfel nu s-ar putea extrage semnificația unei îndatoriri de serviciu.

- legislația secundară poate avea caracter auxiliar, anume să cuprindă o detaliere a legii, dacă aceasta din urmă conține elemente clare, care determină atribuția de serviciu.

Concretizarea atribuției trebuie să reiasă din lege, iar detalierea de ordin tehnic din acte normative cu putere inferioară legii.

Tocmai din acest motiv, nu este suficient de caracterizată o prevedere legală care statuează reglementări precum „*atribuțiile organelor de conducere ale camerei județene să se stabilească în conformitate cu statutul propriu*” [art. 20 alin. (1) din Legea nr. 335/2007 a camerelor de comerț din România].

Urmarea infracțiunii este una problematică, în contextul în care presupune ca modalitate alternativă vătămarea drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane. Acest aspect a impus o cercetare aprofundată din punct de vedere terminologic, comparativ și interdisciplinar.

Cealaltă modalitate a urmăririi, paguba, a presupus o altă problematică a modalității de stabilire a cuantumului pagubei în anumite ipoteze (spre exemplu, în domeniul achizițiilor publice).

Pornind de la jurisprudența Curții Constituționale în această problemă a urmăririi infracțiunii, a fost dedicată o secțiune distinctă referitoare la *ultima ratio*, „*pragul valoric minim*”, „*intensitatea minimă a vătămării*” și „*pragul înalt*”, problematică regăsită atât în jurisprudența Curții, cât și în rapoartele Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept. Această analiză a prezentat relevanță și în încercarea de delimitare a infracțiunii de alte forme de răspundere juridică.

În raport cu actualul „*status juridic*” al abuzului în serviciu, câtă vreme rămâne incriminată și neglijența în serviciu în aceeași modalitate „*generoasă*”, pot fi identificate câteva criterii care ar putea îmbunătăți modalitatea de stabilire a pagubei semnificative și a intensității vătămării: relevanța diminuării patrimoniului pentru victimă (iar nu strict cuantumul pagubei dintr-o perspectivă neutră), dacă funcționarul public abuziv a cunoscut sau prevăzut starea sa patrimonială (de exemplu, o pagubă de 1.000 lei poate fi percepută altfel de o societate comercială aflată în prag de insolvență, decât de o multinațională care dispune de lichidități suficiente), existența unor consecințe ulterioare determinate de împrejurări cunoscute de funcționarul public care agravează paguba sau vătămarea inițială; **dacă în desfășurarea activității autorității, instituției publice, altei persoane juridice, după caz, în cadrul căreia este „angajat” funcționarul public, ori a autorității care a investit funcționarul public cu exercitarea unui serviciu de interes public sau care realizează controlul ori supravegherea îndeplinirii serviciului public respectiv s-au generat blocaje ori abuzul a condus la imposibilitatea satisfacerii interesului public o anumită perioadă de timp**; cauzarea unor blocaje în colaborarea interinstituțională dintre persoanele juridice menționate în alineatul precedent și alte persoane juridice de drept public; dacă desfășurarea activității acestor persoane juridice în condiții normale a presupus eforturi suplimentare sporite; dacă interesul afectat este unul public sau privat; însemnătatea atribuției de serviciu nerespectate pentru realizarea rolului respectivei autorități sau instituții publice în arhitectura statului de drept; importanța dreptului sau interesului legitim lezat pentru victimă; intensitatea vătămării prin raportare la durata în timp a acesteia; inconvenientele generate victimei în plan familial, social și, în mod specific, profesional.

În final, față de actualele corective trasate normei de incriminare de către Curtea Constituțională, nu este suficient ca dreptul sau interesul lezat să fie identificat generic (spre exemplu, imaginea instituției sau imposibilitatea îndeplinirii rolului constituțional), ci este necesar să se precizeze în concret modalitatea în care a fost afectat dreptul sau interesul legitim vătămat.

De asemenea, nu este suficientă precizarea vătămării ca opus al atribuției de serviciu încălcate de funcționarul public.

La nivelul laturii subiective, ceea ce atrage atenția este faptul că infracțiunea se poate săvârși și cu intenție indirectă, respectiv că lipsesc alte particularități care să restrângă domeniul de aplicare a infracțiunii.

Regimul sancționator al infracțiunii este cel puțin inadecvat prin prisma asprimii sale, în raport modul generic de reglementare a conduitei-tip și caracterul subsidiar al infracțiunii.

Așa cum am arătat, partea a II-a a tezei cuprinde și o analiză detaliată a caracterului subsidiar al infracțiunii. În acest punct, lucrarea a concentrat atenția pe diferențierea de alte noțiuni/principii (principiul subsidiarității sau al minimei intervenții, principiul specialității, calificări alternative). Studiul a evidențiat faptul că acest caracter nu ține de latura obiectivă a infracțiunii și nu decurge din principiul minimei intervenții. Constituie un criteriu de soluționare a relației între infracțiuni, alături de alte criterii, cum sunt specialitatea sau alternativitatea. Caracterul subsidiar nu soluționează raportul cu alte forme de răspundere (cum este cea contravențională).

În ceea ce privește dialogul cu dreptul administrativ, principalele aspecte analizate au avut în vedere, în principal, dacă în sfera noțiunii de „act” în sensul legii penale se regăsește și actul administrativ și în ce limite, raportul cu legalitatea și oportunitatea actelor administrative, raportul cu dreptul de opțiune politică, delimitarea față de domeniul contenciosului administrativ, modul de relaționare a infracțiunii cu răspunderea disciplinară a funcționarilor publici, respectiv raportul cu dreptul contravențional.

Una dintre concluziile relevante a acestei analize a fost că noțiunea de act în sensul textului de incriminare cuprinde atât acte materiale, cât și acte juridice (inclusiv acte administrative, în anumite limite). Emiterea unui act administrativ individual poate avea semnificația unui abuz în serviciu dacă este nelegal. În costurile inoportunității actului administrativ individual nu intră și răspunderea penală pentru abuz în serviciu. Actul administrativ normativ scapă domeniului de aplicare a infracțiunii, chiar dacă actul este nelegal.

Antijuridicitatea și imputabilitatea au impus o analiză atentă în cazul îndeplinirii unei obligații izvorâte dintr-o dispoziție a autorității și erorii.

În planul cauzelor justificative este cel puțin interesantă ipoteza în care superiorul funcționarului public emite o dispoziție obligatorie pentru acesta [care poate întruni sau nu

condițiile art. 21 alin. (2) C. pen.], iar punerea în aplicare întocmai a dispoziției/ordinului superiorului constituie o faptă tipică de abuz în serviciu.

În ipoteza în care funcționarul public s-ar putea prevala de cauza justificativă menționată, se ridică întrebarea dacă superiorul (tot funcționar public) beneficiază sau nu de efectele cauzei justificative ca instigator, pe temeiul art. 18 alin. (2) C. pen.

Spre deosebire de art. 137 alin. (2) C. pen. Carol al II-lea, art. 21 alin. (2) C. pen. în vigoare nu prevede că superiorul răspunde ca și autor al infracțiunii comise de subordonat. Mai mult, nu se poate discuta de o participație improprie la infracțiunea de abuz în serviciu, întrucât autorul nu a comis fapta fără vinovăție sau sub incidența unei cauze de neimputabilitate.

Legiuitorul german a rezolvat această problemă prin incriminarea distinctă a art. 357 alin. (1) C. pen. german (determinarea subordonaților la săvârșirea unei fapte penale). Astfel, a incriminat, *inter alia*, fapta superiorului care determină subordonatul să comită un act nelegal. Evident, infracțiunea nu are corespondent efectiv în legea penală română.

În prezent, față de actuala redactare a Codului penal, situația devine și mai complicată atunci când doar atribuțiile subordonatului au sorginte legală, iar cele ale superiorului sunt reglementate prin alte dispoziții decât cele primare (ceea ce împiedică reținerea autoratului pentru o faptă proprie de abuz în serviciu). Astfel, a fost necesar să se verifice în ce măsură ar putea superiorul-instigator la infracțiunea de abuz în serviciu – să beneficieze de efectele cauzei justificative care îi profită autorului instigat de acesta, mai ales că acțiunea de determinare este reprezentată de însăși ordinul ilegal dat.

Ca urmare a analizei teleologice, istorice și de drept comparat a rezultat că persoana care emite o dispoziție sau un ordin ilegal în calitate de autoritate competentă (în forma prevăzută de lege, fără a fi vădit ilegal), care impune obligații de îndeplinit pentru un subordonat, este răspunzătoare pentru consecințele care decurg din punerea sa în executare/aplicare, chiar dacă în cazul persoanei care a îndeplinit obligația impusă se reține cauza justificativă prevăzută de art. 21 alin. (2) C. pen.

Emitentul dispoziției privind obligația trasată pare că va răspunde ca instigator, indiferent dacă în cazul autorului se va reține sau nu incidența cauzei justificative. O atare soluție tinde să fie aberantă câtă vreme cauzele justificative ar trebui să producă efecte *in rem*.

Se observă că legiuitorul, în zgârcenia dispozițiilor sale, nu a reglementat autorul mediat, iar instigarea improprie este exclusă de limitarea ca autorul să acționeze fără vinovăție (noțiune cu

sens larg ce va include și neimputabilitatea). Ca atare, în contextul în care legiuitorul este fidel vetusteii teorii obiectiv-formale în stabilirea autorului, apare ca imposibilă calificarea faptei într-un asemenea caz drept autorat.

Pe de altă parte, în pofida efectelor *in rem* dispuse de legiuitor, cauza justificativă reglementată de art. 21 alin. (2) C. pen., care se referă la îndeplinirea unei obligații impuse de autoritatea competentă, tinde spre un caracter *in personam*.

Ca atare, nu rămâne decât să consider că emitentul dispoziției/ordinului va fi instigator la comiterea unei fapte justificate pentru cel care execută ordinul, justificare de care nu poate beneficia și emitentul. În acest punct este evidentă sarcina legiuitorului nu doar să intervină în sensul reglementării autorului mediat, ci și să completeze textul art. 21 alin. (2) C. pen., astfel încât să stabilească explicit răspunderea emitentului ordinului ca autor al infracțiunii executate justificat de subordonat, după modelul Codului penal Carol al II-lea și al Codului penal german în vigoare.

În a treia parte a tezei cercetarea a ridicat o serie de probleme particulare în special în cazul formei atenuate de abuz în serviciu (stabilirea înțeleșului noțiunii de funcționar privat) și a formei asimilate infracțiunilor de corupție (problema lipsei de particularitate a laturii subiective a infracțiunii).

Abuzul în serviciu în forma asimilată (*prin îngrădirea unor drepturi*) nu ridică probleme din perspectiva respectării principiului legalității, însă aparent inexplicabil este lipsit de cazuistică.

Temeiul discriminării reprezintă un element al laturii subiective, având semnificația de imbold. Ca atare, va avea regimul juridic al unei circumstanțe personale subiective. Nu va prezenta relevanță pentru reținerea infracțiunii dacă subiectul pasiv face parte, din punct de vedere obiectiv, din categoria persoanelor pe care subiectul activ o prefigurează și care determină conduita discriminatorie. Participanții la comiterea faptei vor răspunde penal doar dacă acționează sub același imbold.

Păstrarea acestei forme de abuz în serviciu are rațiuni atât în ceea ce privește funcționarii publici, cât și referitor la funcționarii privați. Astfel, în cadrul prevederilor art. 308 alin. (1) C. pen. ar trebui menținută explicit trimiterea la art. 297 alin. (2) C. pen.

Mai departe, domeniul de aplicare a infracțiunii de abuz în serviciu în mediul privat [art. 297 alin. (1) rap. la art. 308 C. pen.] a fost serios restrâns ca urmare a deciziei nr. 405/2016 a Curții Constituționale.

Cerința împrumutată din norma de bază, „*în exercitarea atribuțiilor de serviciu*”, constituie o noțiune cu caracter flexibil care se adaptează în funcție de conținutul normei care o reglementează sau care o preia. Din acest motiv, nu aduce limitări relevante întinderii sferei funcționarilor privați.

Reglementarea nu corespunde principiului minimei intervenții a dreptului penal și, după părerea mea, această formă a infracțiunii ar trebui dezincriminată. Este suficientă în această materie răspunderea disciplinară și, excepțional, cea penală (în cazul unor conduite particulare care se încadrează în alte norme de incriminare, cum sunt delapidarea, purtarea abuzivă ș.a.). Apreciez însă că abuzul în serviciu în mediu privat asimilat infracțiunilor de corupție trebuie să rămână incriminat, atât pentru respectarea obligațiilor internaționale asumate de statul român, cât și pentru pericolozitatea ridicată pe care o prezintă o asemenea conduită pentru relațiile sociale.

Abuzul în serviciu în formă agravată, la fel ca celelalte forme ale abuzului în serviciu care fac trimitere la forma de bază, preia, printre altele, elementele dispoziției formei de bază și, implicit, problematica previzibilității acesteia. În forma actuală, infracțiunea nu este progresivă, dar se poate comite în formă continuată sau sub forma unei infracțiuni simple care produce pagube succesive. Această formă agravată se aplică în prezent și abuzului în serviciu comis de funcționari privați.

Abuzul în serviciu în forma reglementată de Legea nr. 78/2000 nu reflectă corespunzător asimilarea cu infracțiunile de corupție și nu respectă întocmai obligațiile asumate prin aderarea României la Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York.

Din această Convenție reiese cât se poate de clar că funcționarul public trebuie să acționeze în scopul obținerii folosului necuvenit și că nu este necesar ca acesta să fie efectiv obținut. În plus, obținerea efectivă a folosului necuvenit, fără ca acesta să constituie scopul conduitei abuzive a funcționarului, nu are o semnificație relevantă în asimilarea cu infracțiunile de corupție.

Dublarea urmării impuse de art. 297 C. pen. apare ca fiind pur artificială. Obținerea folosului ar putea fi regândită ca o formă agravată a acestei infracțiuni, cu anumite particularități (inclusiv legate de natura folosului și de cuantumul acestuia).

Subsidiaritatea formei de bază este împrumutată și de formele infracțiunii care se completează cu dispoziția formei de bază. Înțelesul clauzei de subsidiaritate este însă adaptat în raport cu subiectul activ special al diferitelor forme ale infracțiunii. Forma asimilată *prin îngrădirea unor drepturi* nu prezintă caracter subsidiar.

A patra parte a lucrării analizează specificul infracțiunii în domeniul judiciar (particularitatea a fost dată de activitățile judiciare specifice, iar nu de orice atribuție administrativă). Cercetarea a avut ca obiectiv și stabilirea criteriilor de diferențiere față de răspunderea disciplinară a magistraților pentru exercitarea funcției cu rea-credință.

În această analiză elementul de specificitate a fost adus de competențele organelor judiciare care gravitează în jurul principiului aflării adevărului și legalitatea procesului penal. În acest aparent conflict necesar, în care aflarea adevărului este constrânsă de legalitate, s-a ridicat problematica pe care am înțeles să o supun atenției. În acest cadru, responsabilitatea organului judiciar în realizarea actului de justiție a fost privită ca un revers al independenței judecătorilor și procurorilor.

Cercetarea a pornit de la coordonatele menționate și de la un set de criterii utilizate în dreptul comparat. Astfel, *prevaricarea judiciară* din dreptul penal spaniol constituie o incriminare distinctă a abuzului de funcție specifică domeniului judiciar. Literatura juridică spaniolă a sintetizat trei teorii în privința termenului de *nedrept* (contrarietatea cu legea este punctul de pornire, dar nu este suficient): teoria subiectivă, teoria obiectivă și teoria intermediară sau mixtă.

În teoria subiectivă asupra conceptului de nedreptate se susține că există o nedreptate atunci când persoana care emite actul (pronunță sentința sau dictează rezoluția) o face altfel decât ar fi trebuit să o facă potrivit propriei sale convingeri. În baza acestei teorii, ar fi abuzivă orice soluție dispusă în afara convingerii judecătorului, chiar dacă aceasta ar fi cea corectă.

Conform teoriei obiective, se impune reținerea unei contradicții juridice obiective cu sistemul de drept, ca singur parametru de apreciere a *nedreptății*. Astfel, conștiința juridică a magistratului ar fi de interes doar pentru a determina latura subiectivă. În această perspectivă, soluționarea corectă a unui litigiu (conform normelor de drept), dar neconformă conștiinței judecătorului, ar fi, cel mult, o tentativă neidonee.

Conform acestei teorii, dacă, din punct de vedere obiectiv, o interpretare dată legii este nerezonabilă, nu prezintă relevanță motivația care a ghidat magistratul. Totodată, nedreptatea presupune o cerință în plus față de simpla nelegalitate, anume o abatere de la funcția încredințată magistratului, întrucât deviază de la toate opțiunile protejate de norma juridică, lipsind orice interpretare rezonabilă.

Dacă textul de lege interpretat și aplicat este suficient de neclar și permite o marjă mare în interpretare pentru magistrat, puterea discreționară a magistratului este mai largă, astfel că nedreptatea (în sens obiectiv) devine aproape imposibil de reținut.

Conform majorității doctrinei spaniole, concentrarea atenției asupra contradicției cu legea obiectivă este cel mai solid canon hermeneutic pentru a delimita comportamentul tipic.

Teoria intermediară sau mixtă îmbină primele două teorii, așa cum sugerează și denumirea sa, pentru a înlătura neajunsurile pe care acestea le creează.

Doctrina și jurisprudența spaniolă majoritară folosesc criteriul obiectiv de determinare a nedreptății „*sentinței*”. Așadar, în ceea ce privește latura obiectivă, infracțiunea din reglementarea penală spaniolă presupune ca soluției dispuse de judecător să îi lipsească orice posibilă explicație rezonabilă, adică să fie vădit contrară legii. Nelegalitatea se poate referi la aspecte procesuale sau substanțiale, la probleme de calificare juridică, de fapt sau de apreciere a probelor.

Nu orice soluție nelegală va fi și nedreaptă. În acest sens, va trebui pornit de la criteriul sustenabilității, care implică a se analiza dacă interpretarea sau aplicarea normei este sau nu argumentată, iar argumentarea are un minim de justificare.

Spre exemplu, motivarea alegerii unei soluții care este în afara practicii constante este o formă de justificare, cu condiția să nu existe alte elemente factuale care să reflecte contrariul. Din contră, convingerea încăpățânată a judecătorului, fără temei rațional în lege, este incompatibilă cu noțiunea de drept. Nelegalitatea și nedreptatea nu sunt echivalente, întrucât legalitatea este evident marcată de lege și de interpretarea acesteia, în timp ce nedreptatea presupune o acțiune cunoscând caracterul discreționar al hotărârii judecătorești adoptate.

Spre deosebire de dreptul penal român care incriminează atât abuzul în serviciu, cât și neglijența în serviciu, indiferent de calitatea funcționarului public, în dreptul spaniol, doar *prevaricarea judiciară* are o normă omoloagă din culpă (nu și *prevaricarea administrativă*). Din acest motiv, criteriul obiectiv de apreciere a nedreptății unei soluții dispuse de organul judiciar, utilizat în dreptul penal spaniol, constituie un important instrument orientativ în stabilirea coordonatelor răspunderii penale a organelor judiciare pentru abuz în serviciu.

În domeniul judiciar, pentru ca actul realizat sau neîndeplinit să fie considerat nelegal, îndeplinirea necorespunzătoare, contrară legii, sau neîndeplinirea actului de către judecător sau procuror trebuie să fie evidentă, clară, conduita să nu poată fi acceptabilă prin nicio metodă de interpretare și aplicare a legii.

Acest aspect nu reiese însă explicit din tipicitatea textului art. 297 alin. (1) C. pen., deoarece se impune o singură condiție sub acest aspect, atribuțiile de serviciu încălcate să fie prevăzute de lege. Cu toate acestea, criteriul menționat decurge din necesitatea de a respecta principiul independenței judecătorului la care am făcut referire anterior.

Altfel spus, deși textul de incriminare nu impune condiția ca soluția să fie nedreaptă (în sensul obiectiv, reliefat în doctrina și jurisprudența instanțelor spaniole), această cerință decurge în mod firesc din specificul funcției pe care este chemat judecătorul să o îndeplinească.

Tocmai de aceea, spre exemplu, opinia contrară jurisprudenței sau doctrinei majoritare, câtă vreme este argumentată logic (fără ca argumentele să fie străine de soluția dispusă), nu poate susține o asemenea nedreptate. Nici schimbările de opinie în timp ale judecătorului, motivate corespunzător, nu sunt un abuz în serviciu.

Pe de altă parte, observând anumite similitudini între reglementarea națională și cea spaniolă (în domeniul judiciar există o reglementare echivalentă din culpă, iar punctul de pornire în stabilirea nedreptății este tot nelegalitatea actului), am apreciat că evaluarea actului ce emană de la organul judiciar trebuie să aibă ca reper un criteriu obiectiv, iar nu unul subiectiv sau mixt.

Analiza contrarietății actului cu legea, precum și a nedreptății acestuia nu atrage o suprapunere cu edificiul controlului judiciar, ci are ca obiectiv să lămurească responsabilitatea cu care a acționat magistratul în cadrul conferit de independența sa.

Astfel, nu poate fi opusă în acest domeniu al abuzului în serviciu puterea de lucru judecat a hotărârii definitive prin care s-a menținut hotărârea nedreaptă, abuziv pronunțată. În mod similar, trebuie privit și actul care emană de la procuror, în măsura în care ar fi menținut într-o procedură judiciară subsecventă (de exemplu, în plângerea împotriva soluției de clasare). Tocmai de aceea, chiar și o hotărâre judecătorească definitivă poate fi ipotetic pronunțată nedrept, desăvârșind un abuz în serviciu.

4. Raportul infracțiunii de abuz în serviciu cu alte infracțiuni

În partea a cincea a lucrării, având la bază o cercetare sistematică, istorică, de drept comparat și, nu în ultimul rând, terminologică, s-a observat că modalitatea de reglementare a infracțiunii de abuz în serviciu sintetică, în termeni abstracți combinați, care tind spre universalitate, creează în practică premisele unor raporturi frecvente ale cu alte infracțiuni.

Obiectivul principal al cercetării a fost reprezentat de stabilirea ipotezelor de relaționare dintre conceptele juridice analizate și modul de soluționare a raporturilor de „*conflict*”, prin concurs real, concurs ideal sau excludere a unei norme.

Până la intervenția Curții Constituționale din anul 2016, erau numeroase situații în care organele judiciare ignorau pur și simplu existența caracterului subsidiar al infracțiunii de abuz în serviciu. Considerentele deciziilor Curții au adus în prim plan problematica abuzului în serviciu, inclusiv consacrarea *expressis verbis* a caracterului subsidiar.

Pentru înțelegerea modului în care este conceput în jurisprudență caracterul subsidiar al infracțiunii și pentru a extrage acele argumente menite să contribuie la consolidarea unui sens riguros, științific al acestui concept (prezentat teoretic în partea a doua a tezei), a fost necesară o analiză punctuală a acelor categorii de raporturi dintre infracțiuni frecvent întâlnite în practică și problematice în același timp.

Tendința majoritară a doctrinei și practicii judiciare de a subsuma subsidiarității criteriul specialității a condus spre lipsa de relevanță a delimitării conceptelor de specialitate și subsidiaritate, iar justificarea acestei tendințe are un fundament rațional solid doar în cazul infracțiunii de abuz în serviciu, nu și al altor infracțiuni (cum este favorizarea făptuitorului care constituie exclusiv o normă generală).

Înțelesul clauzei de subsidiaritate (în prezent tacită) de a nu se reține abuzul în serviciu dacă intră în conflict cu o altă infracțiune având subiect activ special un funcționar public sau privat în exercitarea atribuțiilor de serviciu, este cel care generează problema.

Față de rațiunea incriminării abuzului în serviciu este aproape imposibil de identificat o situație în care să opereze specialitatea (în sensul că abuzul în serviciu este normă generală) în relația cu o infracțiune care să nu aibă subiect activ calificat un funcționar public sau privat, aflat în exercitarea atribuțiilor de serviciu. Distincția dintre concepte prezintă în continuare relevanță, pentru că sunt situații în care nu se poate reține specialitatea drept criteriu de soluționare a concursului aparent de norme penale în care abuzul în serviciu este „*parte*” (atunci când valorile protejate de norme sunt în principal diferite), dar se poate reține subsidiaritatea.

Majoritatea relațiilor cu alte infracțiuni având ca subiect activ special funcționarul public sau privat, în ipoteza unității de faptă, se vor soluționa pe temeiul principiului specialității, excepțional intervenind subsidiaritatea sau alte relații specifice (spre exemplu, raporturi antagonice, de excludere).

După analiza detaliată a mai multor raporturi între infracțiuni, una dintre concluziile relevante a fost că aceste raporturi între infracțiuni se pot grupa în mai multe categorii: antagonice, specifice calificărilor alternative (de exemplu, infracțiunile de abuz în serviciu și uzurparea funcției); gen-specie (spre exemplu, raportul cu majoritatea infracțiunilor de serviciu și un număr mare de infracțiuni contra înfăptuirii justiției); de subsidiaritate [spre exemplu, se soluționează prin reținerea caracterului subsidiar al infracțiunii de abuz în serviciu în sens restrâns relația cu infracțiunile de fals intelectual, fals material în înscrisuri oficiale în formă agravată, art. 272 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale, neluarea măsurilor legale de securitate și sănătate în muncă, prev. de art. 349 alin. (1) C. pen., sustragerea sau distrugerea de înscrisuri, prev. de art. 259 alin. (2) C. pen. sau facilitarea șederii ilegale în România, prev. de art. 264 alin. (2) lit. b) C. pen.]; de concurs real (inclusiv de conexitate etiologică sau consecvențională) sau concurs ideal; raporturi *sui generis* care împiedică reținerea concursului ideal, deoarece toate împrejurările sau urmările relevante penal sunt acoperite de reținerea uneia dintre infracțiunile care au vocație de aplicare (spre exemplu, în relația infracțiunii de serviciu cu unele infracțiuni contra patrimoniului).

Relațiile *sui generis* la care am făcut referire anterior le consider apropiate de sensul conferit de ultimul criteriu de soluționare a concursului aparent de norme penale, anume cel al alternativității (ipoteza normei dominante în cazuri de specialitate reciprocă).

În cadrul problematicii relației cu alte infracțiuni, o altă concluzie relevantă a cercetării a fost că modul de soluționare presupune o serie de pași:

- în primul rând, este necesar să se stabilească dacă în cazul dat există unitate de faptă sau pluralitatea de fapte, sens în care trebuie să se apeleze la *teoria unității naturale de acțiune*. Existența unei împrejurări unice nu este suficientă.

- în plan secund, se identifică dacă sunt incidente mai multe texte de incriminare. Dacă doar unul dintre textele aparent incidente este aplicabil, nu mai este necesar să se verifice dacă se reține vreunul dintre criteriile de soluționare a concursului aparent de norme penale.

Spre exemplu, dacă vor fi în discuție texte de incriminare antagonice, va trebui să se identifice care este cel aplicabil, neputând fi incidente ambele.

- în terțiar, dacă mai multe texte sunt aplicabile în cazul unei unități de fapte, se va verifica dacă există un raport gen-specie, dacă sunt întrunite condițiile implicite ale clauzei de subsidiaritate

sau dacă există un caz de absorbție legală sau naturală (această ultimă teză nu este posibilă de *lege lata* în cazul infracțiunii analizate).

- dacă raportul dintre infracțiuni nu se poate soluționa în această manieră, atunci se va verifica dacă se poate reține concursul formal de infracțiuni prin raportare la principiul *ne bis in idem*. Astfel, dacă acțiunea/inacțiunea concretă, împreună cu toate urmările sale, se suprapune unei singure infracțiuni, se va aplica doar infracțiunea care acoperă toate urmările.

- dacă este în discuție o pluralitate de fapte, se va verifica dacă textele de incriminare sunt incompatibile. Astfel, subsecvent aplicării infracțiunii de abuz în serviciu nu se va putea reține o infracțiune care este consecința naturală a abuzului, infracțiune care protejează aceeași valoare socială și are la bază aceeași rezoluție. Dacă nu se identifică existența unor calificări incompatibile, se va reține concursul real de infracțiuni.

5. Abuzul de funcție în reglementarea altor state

Partea a VI-a a tezei a valorificat diferența între diferitele concepte de abuz de funcție în scopul de a susține concluziile finale referitoare la actuala reglementare a abuzului în serviciu și propunerile *de lege ferenda*. Cercetarea reflectă și modalitatea în care vechile concepte de abuz s-au influențat reciproc, conceptul dominant, respectiv consecințele juridice ale acestora.

Ca remarcă de ansamblu, s-a observat că sistemele de drept care au optat pentru incriminări distincte, în formulări sintetice, folosind o terminologie de o generalitate ridicată, au inclus elemente specifice la nivelul laturii subiective (de regulă, un scop special, bine caracterizat).

Scopul special limitează, în principiu, forma de vinovăție cu care poate fi comisă infracțiunea la nivelul cel mai grav, intenția directă. În plus, particularizează conduita abuzatoare a funcționarului public prin extragerea elementului reproșabil. În aceste situații, ca regulă, urmarea presupune o stare de pericol (infracțiunile sunt de pericol abstract).

Spre deosebire de aceste sisteme de drept, legea penală română nu cuprinde în forma de bază a infracțiunii vreun element specific privind latura obiectivă sau subiectivă. Astfel, infracțiunea poate fi comisă atât cu intenție directă, cât și cu intenție indirectă, fără să fie cerut un scop special sau un anumit mobil.

Acest aspect a fost aparent compensat de cerința laturii obiective referitoare la urmarea infracțiunii, care impune un rezultat. Totuși, acest rezultat este redat în norma de incriminare în

termeni lipsiți de specificitate. Din acest motiv, este greu de imaginat o ipoteză în care este executată acțiunea/inacțiunea specifică infracțiunii fără să se producă cel puțin o vătămare a intereselor legitime ale unei persoane fizice sau juridice (de drept public sau privat).

Mai mult, reglementarea în tandem a abuzului în serviciu cu neglijența în serviciu se suprapune pe o parte semnificativă a domeniului contenciosului administrativ.

Statele care au incriminat abuzul în serviciu nu au prevăzut în forma de bază sau în formele agravate un anumit prag valoric minim al pagubei, ca cerință a laturii obiective.

Există și sisteme de drept în care pragurile valorice cantitative prezintă relevanță exclusiv în planul categorisirii abuzului în serviciu în funcție de gravitatea rezultatului patrimonial, calificările distincte fiind relevante sub aspectul gradării infracțiunii cu efecte în planul sancțiunilor aplicabile (este cazul incriminării cuprinse în Codul penal al Statului Texas, S.U.A.).

Pedepsele prevăzute pentru abuzul în serviciu în forma de bază în sistemele de drept prezentate sunt semnificativ mai reduse, indiferent dacă normele de incriminare conțin sau nu clauze de subsidiaritate exprese sau tacite. Mai mult, normele de incriminare care includ clauze de subsidiaritate cuprind și pedepse semnificativ mai reduse.

6. Concluziile

În această ultimă etapă am sintetizat cele două idei principale ale tezei, anume problemele generate de actuala incriminare care nu pot fi rezolvate printr-o jurisprudență constantă și previzibilă, respectiv modalitatea în care textele de incriminare ar putea fi complet schimbate sau îmbunătățite.

Cu privire la primul aspect, am reținut, printre altele, că o concluzie centrală, care traversează întregul studiu ține de conceptul de abuz în serviciu folosit de legiuitorul român și de rațiunea incriminării. Codul penal actual a sintetizat vechile norme care reglementau abuzul în serviciu, însă a păstrat esența conceptului *ab origine* sovietic, care utilizează o terminologie largă, neînsoțită de particularități subiective și permite un domeniu vast de aplicare a normei.

Conceptul insistă pe vătămarea drepturilor sau intereselor legitime ale oricărei persoane (inclusiv de drept public) și doar formal pe valoarea socială protejată în principal. Are doar o restrânsă legătură cu rațiunea din spatele incriminării abuzului de putere din primele două coduri penale ale României. Această moștenire *ab intestat* constituie sursa principală a problematicii

generate de infracțiunea de abuz în serviciu. Conceptul de abuz în serviciu perpetuat în legislația noastră penală a fost reglementat inițial pentru cu totul alte rațiuni politice, sociale și economice decât cele specifice democrațiilor moderne.

Esența acestui concept se regăsește în toate formele de abuz în serviciu din actuala reglementare penală, cu excepția abuzului în serviciu în formă asimilată (prin îngrădirea unor drepturi).

Reconfigurarea conceptului de abuz în serviciu trebuie să urmărească întărirea formelor de lezare a valorilor sociale absolut necesare pentru apărarea funcției publice în fața pericolelor care izvorăsc din interiorul acesteia și să nu insiste pe dauna efectiv cauzată sau pe vătămarea produsă unui terț.

Curtea Constituțională, aflată în fața provocării de a menține textul de incriminare în vederea respectării obligațiilor internaționale asumate de statul român și de a nu lăsa fără protecție penală un segment deosebit de important al valorilor societății, a încercat să atenueze factorul imprevizibil al textului de incriminare. Modul în care a intervenit a generat însă alte probleme, întrucât restrângerea adusă a pus reflectorul pe un aspect formal, reglementarea atribuției de serviciu a funcționarului public prin legislația primară.

În căutarea unei propuneri legislative care să reflecte întreaga problematică reținută, am sintetizat coordonatele esențiale ale modificării art. 297 alin. (1) C. pen. în următoarea modalitate:

- accentul protecției penale să fie mutat de la consecințele secundare ale conduitei (vătămarea unor interese legitime) la nedreptatea și arbitrariul încălcării esenței funcției publice exercitate de funcționarul public și la reaua-credință a acestuia;

- identificarea acelui tipar de conduită care să reflecte pericolul cel mai ridicat pentru desfășurarea corectă și profesionistă a raporturilor de serviciu, cu excluderea satisfacerii intereselor private în exercitarea funcției publice;

- păstrarea unei formulării sintetice, însă cu cerințe suplimentare aduse elementului material;

- abuzul în serviciu să se refere la încălcarea oricărei atribuții de serviciu a funcționarilor publici, întrucât intervenția Curții Constituționale din anul 2016 a fost generată de conceptul actual de abuz în serviciu, de premisele și elementele constitutive problematice ale reglementării de la momentul respectiv, elemente a căror reformare am propus-o deja;

Decizia Curții nu interzice *ab initio* o normă de incriminare în alb proprie, însă dacă legiuitorul optează pentru un asemenea mod de reglementare, trebuie să fie preocupat să nu abdice de la previzibilitatea normei și să nu lase altor autorități posibilitatea de a completa norma în alb, în esența ei. Altfel spus, se poate proceda la reglementarea unei norme în alb proprii, cu condiția ca toate celelalte cerințe de tipicitate să fie clare, iar norma în ansamblul ei să reflecte reproșabilitatea penală în limite precise.

- urmarea infracțiunii în forma de bază ar putea să reprezinte o stare de pericol abstract, iar nu un rezultat;

- referitor la forma de vinovăție, aceasta ar trebui restrânsă la intenția directă;

Se pot introduce condiții suplimentare legate de scop sau mobil, cu mai multe variante alternative.

- în măsura în care abuzul în serviciu în forma de bază va păstra o formulare sintetică, ar fi necesară reglementarea explicită a unei clauze de subsidiaritate relativ determinate (prin raportare la calitatea subiectului activ și la infracțiuni sancționate mai aspru), asociate cu reducerea drastică a limitelor de pedeapsă;

- forma de bază a abuzului în serviciu ar putea să înglobeze, ca modalitate alternativă, actuala reglementare a infracțiunii de uzurparea funcției, după modelul art. 245 C. pen. Carol al II-lea, nefiind justificat niciun un regim sancționatoriu distinct ca în reglementarea în vigoare.

Totuși, toate aceste propuneri au ca premisă faptul că legiuitorul va renunța la reglementarea infracțiunii de neglijență în serviciu în actuala formă generică. Problematika abuzului în serviciu nu poate fi rezolvată în niciun fel, în lipsa intervenției legislative asupra neglijenței în serviciu, „*varianta*” din culpă a infracțiunii.

Pentru a simplifica raportul cu infracțiunea de luare de mită, poate fi reglementată o variantă agravată a luării de mită care să absoarbă legal infracțiunea de abuz în serviciu, în ipoteza în care conduita abuzivă ar fi realizată în aceeași împrejurare, anterior, concomitent sau subsecvent actului de corupție. Dacă împrejurările ar fi distincte, infracțiunea de luare de mită în forma-tip și cea de serviciu ar urma să se rețină în concurs real.

În rezumat, concluzia principală a tezei este că cel mai important aspect care s-ar impune a fi regândit de legiuitor este însuși conceptul de abuz în serviciu. Am apreciat necesar ca rațiunea incriminării să se orienteze exclusiv spre întărirea protecției funcției publice în fața pericolelor care izvorăsc din interiorul autorităților, instituțiilor și altor forme de organizare a diferitelor servicii

publice. Esența abuzului în serviciu nu rezidă în daunele colaterale care pot rezulta dintr-o conduită abuzivă, ci presupune o protecție în avans, înainte ca daunele cauzate terților să se producă.