

ICCIJ – Lipsa menționării exprese a deputaților și senatorilor în cuprinsul Legii nr. 161/2003 ca subiecți de drept cărora le este aplicabilă obligația evitării conflictului de interese

Legislație relevantă:

Legea nr. 161/2003, art. 70

Faptul că statutul constituțional și legal al deputaților și senatorilor este diferit de statutul funcționarilor publici, existând particularități cu privire la exercitarea anumitor drepturi, nu poate justifica diferența de tratament juridic în raport cu celelalte categorii de persoane care exercită o demnitate sau o funcție publică, astfel încât, chiar dacă pentru parlamentari nu există dispoziții speciale referitoare la conflictul de interese în cuprinsul Legii nr. 161/2003 – așa cum există pentru membrii Guvernului, aleșii locali și funcționarii publici – norma generală cuprinsă în art.70 din această lege le este direct aplicabilă și acestora, ca persoane ce exercită funcții de demnitate publică.

Decizia nr. 565 din 7 februarie 2014

Prin cererea înregistrată pe rolul Curții de Apel Cluj, la data de 11.10.2011, reclamantul MAL, în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate, a formulat

conestație împotriva Raportului de evaluare nr.103041/G/II/19.09.2011, solicitând anularea acestui raport ca fiind nelegal și netemeinic și obligarea pârâtei la plata cheltuielilor de judecată.

În motivare, reclamantul a invocat motive de nulitate absolută a raportului, pentru nerespectarea obligației de confidențialitate prevăzută de art.8 alin.3 din Legea nr.176/2010, în sensul că în calitate de subiect evaluat a aflat din presă despre procedura sa de evaluare.

Astfel, întreaga procedură de evaluare care s-a finalizat prin întocmirea raportului contestat s-a desfășurat cu încălcarea principiului confidențialității și a dreptului la apărare.

În acest sens, a arătat că procesul evaluării a fost demarat în data de 16.11.2010, informația fiind dată publicității încă din anul 2010, în timp ce reclamantul susține că a fost informat abia în data de 03.01.2011.

Raportul a fost expediat de către Agenția Națională de Integritate în data de 20.09.2011, cu toate acestea, concluziile raportului au fost date publicității încă din data de 19.09.2011.

În opinia sa, în mod evident a fost încălcat principiul confidențialității, statuat de art.8 din Legea nr.176/2010.

Pe de altă parte, reclamantul a susținut că raportul este netemeinic, arătând că pârâta a reținut în mod greșit că nu ar fi respectat regimul juridic al conflictelor de interese pentru că a propus angajarea soției sale în funcția de expert la biroul său de parlamentar și a avizat contractul individual de muncă încheiat între aceasta și Camera Deputaților.

Faptele reținute nu sunt de natură să probeze un comportament care ar contraveni principiului imparțialității sau atitudinii neutre așa cum se arată în raportul contestat. Deputatul nu este un funcționar public, în sensul dispozițiilor Legii

nr.188/1999, drept urmare, raportul deputat – alegător nu poate fi asimilat raportului de serviciu specific funcționarului public, Legea nr.161/2003 delimitând cu claritate cele două categorii de funcții.

Pârâta ANI a depus întâmpinare la data de 21.10.2011, prin care a solicitat respingerea contestației reclamantului, apreciind că susținerile formulate sunt nefondate.

Prin încheierea din data de 8.01.2013, Curtea de Apel Cluj a dispus scoaterea cauzei de pe rol și trimiterea dosarului la Curtea de Apel București, având în vedere că prin Încheierea nr.4946/ 22.11.2012, pronunțată de Î.C.C.J. în dosar nr.4756/1/2012 a fost admisă cererea de strămutare a cauzei.

Cauza a fost înregistrată pe rolul Curții de Apel București – Secția – a VIII a contencios administrativ și fiscal la data de 31.01.2013.

Hotărârea instanței de fond

Prin Sentința nr.1523 din 30 aprilie 2013, Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a admis acțiunea formulată de reclamantul MAL în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate și a anulat raportul de evaluare nr.103041/G/II/ 19.09.2011.

Pentru a pronunța această soluție, prima instanță a reținut următoarele:

Prin raportul de evaluare contestat s-a apreciat că reclamantul s-a aflat în conflict de interese atunci când, în calitate de deputat, a propus angajarea la cabinetul său a soției, avizând ulterior contractul de muncă al acesteia, în drept, reținându-se dispozițiile art. 70, 71 și art.72 din Legea nr.161/2003.

Prima instanță a apreciat că interpretarea articolele 70 și 71 din Legea 161/2003 trebuie să se facă prin raportare la întreg

actul normativ, în condițiile în care legiuitorul nu a reglementat conflictul de interese în cazul parlamentarilor.

Sub acest aspect a constatat că la capitolul 2, după secțiunea 1, intitulată „definiție și principii”, care cuprinde art.70 și 71, urmează mai multe secțiuni care reglementează în mod distinct conflictul de interese pentru diverse categorii de funcționari sau demnitari. Mai precis, secțiunea a II-a reglementează conflictul de interese în exercitarea funcției de membru al Guvernului și a altor funcții publice de autoritate din administrația publică centrală și locală, secțiunea a III-a reglementează conflictul de interese privind aleșii locali, secțiunea a IV-a reglementează conflictul de interese privind funcționarii publici. De asemenea, capitolul 4 din lege reglementează alte conflicte de interese și incompatibilități.

Astfel, a constatat ca articolul 72 din lege nu este aplicabil parlamentarilor, întrucât se referă în mod explicit la membrii guvernului, la secretari, subsecretari de stat și persoane asimilate acestora, prefecți și subprefecți, iar un deputat nu se încadrează la nici una dintre aceste categorii.

În opinia primei instanțe, extinderea aplicabilității dispozițiilor art. 72 și următoarele la deputați este nelegală și prin prisma faptului că, în cazul în care legiuitorul ar fi dorit ca aceste dispoziții să se aplice și la această categorie de demnitari, ar fi precizat acest lucru, așa cum a făcut-o, de altfel, în capitolul 4 din lege, unde a extins aplicabilitatea dispozițiilor art.72 la alte categorii de funcționari și demnitari, din enumerarea de la art.99 nefăcând parte, însă, parlamentarii.

În condițiile în care legiuitorul a înțeles să reglementeze în detaliu conflictul de interese pentru anumite categorii de funcționari și demnitari rezultă că pentru categoriile de demnitari și funcționari care nu au fost avute în vedere de legiuitor nu sunt aplicabile aceste norme.

Nu există nici un temei să se aprecieze că pentru celelalte categorii de funcționari și demnitari se aplică prin asemănare dispozițiile articolului 72 și nici că art.70 și 71 sunt suficiente pentru a întemeia răspunderea unor demnitari despre care nu fac vorbire secțiunile subsecvente.

Prima instanță a observat că în ceea ce privește incompatibilitatea, legiuitorul a edictat norme explicite referitoare la parlamentari, rezultând că omisiunea din capitolul 2 referitoare la conflictul de interese nu este una întâmplătoare și că dacă legiuitorul ar fi dorit să reglementeze conflictul de interese și pentru parlamentari, ar fi făcut-o în mod expres.

Calea de atac exercitată în cauză:

Împotriva sentinței nr.1523/ 30.04.2013 pronunțată de Curtea de Apel București – Secția contencios administrativ și fiscal a declarat recurs pârâta Agenția Națională de Integritate, criticând-o pentru nelegalitate și netemeinice, invocând dispozițiile art.304 pct.8 și 9 Cod procedura civilă.

Astfel, recurenta-pârâtă a învederat că reclamantul a încălcat prevederile art.70 și art.71 din Legea nr.161/2003 prin propunerea de angajare a soției sale, ME în funcția de expert la biroul său parlamentar și avizarea contractului individual de muncă încheiat de aceasta cu Camera Deputaților.

Pârâta arată că reclamantul a avut un interes personal în angajarea soției sale, care în perioada 16.03.2010 – 01.01.2011 (când a încetat contractul individual de muncă), a încasat un venit net de 5.508 lei, aspecte ce se circumscriu noțiunii de conflict de interese, astfel cum este definită de dispozițiile Legii nr.161/2003.

Mai arată recurenta-pârâtă că dispozițiile Legii nr.161/2003 ce reglementează incompatibilitățile și conflictele de interese se aplică tuturor categoriilor de persoane care exercită o demnitate publică sau o funcție publică, inclusiv

senatorilor și deputaților.

Chiar dacă pentru parlamentari nu există dispoziții speciale referitoare la conflictul de interese în cuprinsul Legii nr.161/2003 (deși aceasta cuprinde asemenea dispoziții speciale pentru membrii Guvernului, aleșii locali și funcționarii publici), norma generală de la art.70 este direct aplicabilă în cazul acestora ca persoane ce exercită funcții de demnitate publică.

Relevant în acest sens este și faptul că prin Regulamentul Senatului adoptat prin Hotărârea nr.28/2005, cu modificările și completările ulterioare, este reglementat conflictul de interese în cazul senatorilor, art.174 alin.(2) din Regulament, reluând dispozițiile art.70 din Legea nr.161/2003.

Considerentele Înaltei Curți asupra recursului:

Recursul este fondat.

În cauză, instanța a fost sesizată potrivit art. 22 alin.1 din Legea nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice și pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, având competența de a se pronunța asupra legalității Raportului de evaluare a conflictului de interese de natură administrativă nr.103041/G/II din 19.09.2011.

Deși conflictul de interese nu este prevăzut expres în Constituție, care nu se referă la această situație, reglementându-se doar incompatibilitățile, dispozițiile din legi și regulamente referitoare la problema în discuție trebuie să respecte cadrul constituțional care configurează regimul juridic al mandatului parlamentar, inclusiv sub aspectul îndatoririlor, incompatibilităților și interdicțiilor în cazul deputaților și senatorilor.

Actele normative relevante pentru reglementarea în cazul

parlamentarilor, a conflictului de interese pentru aspectele administrative sunt pe lângă Legea nr.176/2010, Legea nr.161/2003, Legea nr.96/2006 și regulamentele celor două camere ale Parlamentului.

Conflictul de interese este definit de art.70 din Legea nr.161/ 2003 ca fiind situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și a altor acte normative.

Aceeași definiție a fost preluată în dispozițiile art. 174 alin.3 din Regulamentul Senatului, în Secțiunea a 2-a – Conflictul de interese, constatarea incompatibilităților și ale interdicției -, cu mențiunea că noțiunea de conflict de interese nu este reglementată expres de Legea nr.96/2006 în forma în vigoare la data emiterii raportului de evaluare contestat.

O definiție a conflictului de interese pentru funcționarii publici este inclusă în art. 13 din Recomandarea 10/2000 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei.

Astfel, se prevede: „Conflictul de interese apare atunci când funcționarul public are un interes personal care influențează sau pare că influențează îndeplinirea atribuțiilor sale oficiale cu imparțialitate și obiectivitate. Interesele private ale funcționarului public pot include un beneficiu pentru sine sau pentru familia sa, pentru rudele sale apropiate, pentru prieteni, pentru persoane sau apropiații cu care funcționarul public a avut relații politice sau de afaceri. Interesul personal se poate referi și la orice datorii pe care funcționarul public le are față de persoanele enumerate mai sus”.

Deși statutul constituțional și legal al deputaților și senatorilor este diferit de statutul funcționarilor publici,

existând particularități cu privire la exercitarea anumitor drepturi, acest statut nu poate justifica diferența de tratament juridic în raport cu celelalte categorii de persoane care exercită o demnitate publică sau o funcție publică, pentru a se reține că parlamentarilor nu le sunt aplicabile prevederile art.70 din Legea nr.161/2003 care reglementează conflictul de interese.

În acest sens, prezintă relevanță considerentele Deciziei nr.81/ 27 februarie 2013, publicate în Monitorul Oficial nr.136/ 14.03.2013 prin care Curtea Constituțională a soluționat obiecția de neconstituționalitate a unor dispoziții din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor.

Astfel, Curtea Constituțională a reținut că, în vederea asigurării integrității în exercitarea demnităților și funcțiilor publice, toate persoanele menționate la art. 1 alin.1 din Legea nr. 176/2010 se află în aceeași situație juridică, circumscrisă încă din titlul reglementării, prin sintagma „funcții și demnități publice”, în considerarea căreia le revin obligații specifice.

Or, a mai constatat instanța constituțională, situația deputaților și a senatorilor – prevăzută la pct.3 din art.1 alin.1 din Legea nr.176/ 2010 – este aceeași cu a celorlalte categorii de demnitari și funcționari publici cărora li se aplică actul normativ.

În raport de cele menționate, Curtea constată că instanța de fond a interpretat în mod eronat prevederile art.70 din Legea nr.161/ 2003, reținând că acestea nu ar fi aplicabile tuturor categoriilor de persoane care exercită demnități sau funcții publice, respectiv deputaților și senatorilor.

Referitor la susținerea reclamantului privind inexistența conflictului de interese în privința angajării

personalului birourilor parlamentare, situație stabilită prin hotărârea din 18 octombrie 2011 a comisiei comune speciale a celor două camere ale Parlamentului României, Curtea apreciază că acest document nu prezintă relevanță în cauză, întrucât la data adoptării actului, împrejurarea care determinase conflictul de interese nu mai exista, contractul de muncă al soției încetând la 1 ianuarie 2011.

Este reală susținerea reclamantului că în materia conflictului de interese există o reglementare neunitară, de natură să determine interpretări diferite ale textelor de lege, fiind însă atributul legiuitorului de a realiza o sistematizare a dispozițiilor cu consecința creșterii predictibilității legii.

Curtea reține de asemenea, că sunt îndeplinite și celelalte condiții prevăzute în definiția cuprinsă în art. 70 din Legea nr.161/ 2003 interesul personal putând fi reprezentat și de un beneficiu patrimonial pe care o rudă sau o persoană apropiată îl obține ca urmare a deciziei luate de persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică, de natură a influența exercitarea cu obiectivitate a atribuțiilor.

Pentru considerentele expuse, Înalta Curte, în temeiul dispozițiilor art.312 alin.1, teza I Cod procedura civilă și art.20 din Legea nr.554/2004, a admis recursul, a modificat sentința recurată și rejudecând cauza, a respins acțiunea ca nefondată.