ICCJ – Lipsa menţionării exprese a deputaţilor şi senatorilor în cuprinsul Legii nr. 161/2003 ca subiecţi de drept cărora le este aplicabilă obligaţia evitării conflictului de interese

Legislaţie relevantă:

Legea nr. 161/2003, art. 70

Faptul că statutul constituţional şi legal al deputaţilor şi senatorilor este diferit de statutul funcţionarilor publici, existând particularităţi cu privire la exercitarea anumitor drepturi, nu poate justifica diferenţa de tratament juridic în raport cu celelalte categorii de persoane care exercită o demnitate sau o funcţie publică, astfel încât, chiar dacă pentru parlamentari nu există dispoziţii speciale referitoare la conflictul de interese în cuprinsul Legii nr. 161/2003 – aşa cum există pentru membrii Guvernului, aleşii locali şi funcţionarii publici – norma generală cuprinsă în art.70 din această lege le este direct aplicabilă şi acestora, ca persoane ce exercită funcţii de demnitate publică.

Decizia nr. 565 din 7 februarie 2014

Prin cererea înregistrată pe rolul Curţii de Apel Cluj, la data de 11.10.2011, reclamantul MAL, în contradictoriu cu pârâta Agenţia Naţională de Integritate, a formulat

contestaţie împotriva Raportului de evaluare nr.l03041/G/II/ 19.09.2011, solicitând anularea acestui raport ca fiind nelegal şi netemeinic şi obligarea pârâtei la plata cheltuielilor de judecată.

În motivare, reclamantul a invocat motive de nulitate absolută a raportului, pentru nerespectarea obligaţiei de confidenţialitate 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 desfăşurat cu încălcarea principiului confidenţialităţii şi a dreptului la apărare.

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

Raportul a fost expediat de către Agenţia Naţională de Integritate în data de 20.09.2011, cu toate acestea, concluziile raportului au fost date publicităţii încă din data de 19.09.2011.

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

Pe de altă parte, reclamantul a susţinut că raportul este netemeinic, arătând că pârâta a reţinut în mod greşit că nu ar fi respectat regimul juridic al conflictelor de interese pentru că a propus angajarea soţiei sale în funcţia de expert la biroul său de parlamentar şi a avizat contractul individual de muncă încheiat între aceasta şi Camera Deputaţilor.

Faptele reţinute nu sunt de natură să probeze un comportament care ar contraveni principiului imparţialităţii sau atitudinii neutre aşa cum se arată în raportul contestat. Deputatul nu este un funcţionar public, în sensul dispoziţiilor Legii

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

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

Prin încheierea din data de 8.01.2013, Curtea de Apel Cluj a dispus scoaterea cauzei de pe rol şi trimiterea dosarului la Curtea de Apel Bucureşti, având în vedere că prin Încheierea nr.4946/ 22.11.2012, pronunţată 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 Curţii de Apel Bucureşti – Secţia – a VIII a contencios administrativ şi fiscal la data de 31.01.2013.

Hotărârea instanţei de fond

Prin Sentinţa nr.1523 din 30 aprilie 2013, Curtea de Apel Bucureşti – Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal a admis acţiunea formulată de reclamantul MAL în contradictoriu cu pârâta Agenţia Naţională de Integritate şi a anulat raportul de evaluare nr.103041/G/II/ 19.09.2011.

Pentru a pronunţa această soluţie, prima instanţă a reţinut 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 soţiei, avizând ulterior contractul de muncă al acesteia, în drept, reţinându-se dispoziţiile art. 70, 71 şi art.72 din Legea nr.161/2003.

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

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

Sub acest aspect a constatat că la capitolul 2, după secţiunea 1, intitulată „definiţie şi principii”, care cuprinde art.70 şi 71, urmează mai multe secţiuni care reglementează în mod distinct conflictul de interese pentru diverse categorii de funcţionari sau demnitari. Mai precis, secţiunea a II-a reglementează conflictul de interese în exercitarea funcţiei de membru al Guvernului şi a altor funcţii publice de autoritate din administraţia publică centrală şi locală, secţiunea a III-a reglementează conflictul de interese privind aleşii locali, secţiunea a IV-a reglementează conflictul de interese privind funcţionarii publici. De asemenea, capitolul 4 din lege reglementează alte conflicte de interese şi incompatibilităţi.

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 şi persoane asimilate acestora, prefecţi şi subprefecţi, iar un deputat nu se încadrează la nici una dintre aceste categorii.

În opinia primei instanţe, extinderea aplicabilităţii dispoziţiilor art. 72 şi următoarele la deputaţi este nelegală şi prin prisma faptului că, în cazul în care legiuitorul ar fi dorit ca aceste dispoziţii să se aplice şi la această categorie de demnitari, ar fi precizat acest lucru, aşa cum a făcut-o, de altfel, în capitolul 4 din lege, unde a extins aplicabilitatea dispoziţiilor art.72 la alte categorii de funcţionari şi demnitari, din enumerarea de la art.99 nefăcând parte, însă, parlamentarii.

În condiţiile în care legiuitorul a înţeles să reglementeze în detaliu conflictul de interese pentru anumite categorii de funcţionari şi demnitari rezultă că pentru categoriile de demnitari şi funcţionari 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 funcţionari şi demnitari se aplică prin asemănare dispoziţiile articolului 72 şi nici că art.70 şi 71 sunt suficiente pentru a întemeia răspunderea unor demnitari despre care nu fac vorbire secţiunile subsecvente.

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

Calea de atac exercitată în cauză:

Împotriva sentinţei nr.1523/ 30.04.2013 pronunţată de Curtea de Apel Bucureşti – Secţia contencios administrativ şi fiscal a declarat recurs pârâta Agenţia Naţională de Integritate, criticând-o pentru nelegalitate şi netemeinice, invocând dispoziţiile art.304 pct.8 şi 9 Cod procedura civilă.

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

Pârâta arată că reclamantul a avut un interes personal în angajarea soţiei 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 noţiunii de conflict de interese, astfel cum este definită de dispoziţiile Legii nr.161/2003.

Mai arată recurenta-pârâtă că dispoziţiile Legii nr.161/2003 ce reglementează incompatibilităţile şi conflictele de interese se aplică tuturor categoriilor de persoane care exercită o demnitate publică sau o funcţie publică, inclusiv

senatorilor şi deputaţilor.

Chiar dacă pentru parlamentari nu există dispoziţii speciale referitoare la conflictul de interese în cuprinsul Legii nr.161/2003 (deşi aceasta cuprinde asemenea dispoziţii speciale pentru membrii Guvernului, aleşii locali şi funcţionarii publici), norma generală de la art.70 este direct aplicabilă în cazul acestora ca persoane ce exercită funcţii de demnitate publică.

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

Considerentele Înaltei Curţi asupra recursului:

Recursul este fondat.

În cauză, instanţa a fost sesizată potrivit art. 22 alin.1 din Legea nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcţiilor şi demnităţilor publice şi pentru modificarea şi completarea Legii nr.144/2007 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale de Integritate, având competenţa de a se pronunţa asupra legalităţii Raportului de evaluare a conflictului de interese de natură administrativă nr.103041/G/II din 19.09.2011.

Deşi conflictul de interese nu este prevăzut expres în Constituţie, care nu se referă la această situaţie, reglementându-se doar incompatibilităţile, dispoziţiile din legi şi regulamente referitoare la problema în discuţie trebuie să respecte cadrul constituţional care configurează regimul juridic al mandatului parlamentar, inclusiv sub aspectul îndatoririlor, incompatibilităţilor şi interdicţiilor în cazul deputaţilor şi 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 şi regulamentele celor două camere ale Parlamentului.

Conflictul de interese este definit de art.70 din Legea nr.161/ 2003 ca fiind situaţia în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcţie publică are un interes personal de natură patrimonială care ar putea influenţa îndeplinirea cu obiectivitate a atribuţiilor care îi revin potrivit Constituţiei şi a altor acte normative.

Aceeaşi definiţie a fost preluată în dispoziţiile art. 174 alin.3 din Regulamentul Senatului, în Secţiunea a 2-a – Conflictul de interese, constatarea incompatibilităţilor şi ale interdicţii -, cu menţiunea că noţiunea 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 definiţie a conflictului de interese pentru funcţionarii publici este inclusă în art. 13 din Recomandarea 10/2000 a Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei.

Astfel, se prevede: „Conflictul de interese apare atunci când funcţionarul public are un interes personal care influenţează sau pare că influenţează îndeplinirea atribuţiilor sale oficiale cu imparţialitate şi obiectivitate. Interesele private ale funcţionarului public pot include un beneficiu pentru sine sau pentru familia sa, pentru rudele sale apropiate, pentru prieteni, pentru persoane sau apropiaţii cu care funcţionarul public a avut relaţii politice sau de afaceri. Interesul personal se poate referi şi la orice datorii pe care funcţionarul public le are faţă de persoanele enumerate mai sus”.

Deşi statutul constituţional şi legal al deputaţilor şi senatorilor este diferit de statutul funcţionarilor publici,

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

În acest sens, prezintă relevanţă considerentele Deciziei nr.81/ 27 februarie 2013, publicate în Monitorul Oficial nr.136/ 14.03.2013 prin care Curtea Constituţională a soluţionat obiecţia de neconstituţionalitate a unor dispoziţii din Legea pentru modificarea şi completarea Legii nr. 96/2006 privind Statutul deputaţilor şi al senatorilor.

Astfel, Curtea Constituţională a reţinut că, în vederea asigurării integrităţii în exercitarea demnităţilor şi funcţiilor publice, toate persoanele menţionate la art. 1 alin.1 din Legea nr. 176/2010 se află în aceeaşi situaţie juridică, circumscrisă încă din titlul reglementării, prin sintagma „funcţii şi demnităţi publice”, în considerarea căreia le revin obligaţii specifice.

Or, a mai constatat instanţa constituţională, situaţia deputaţilor şi a senatorilor – prevăzută la pct.3 din art.1 alin.1 din Legea nr.176/ 2010 – este aceeaşi cu a celorlalte categorii de demnitari şi funcţionari publici cărora li se aplică actul normativ.

În raport de cele menţionate, Curtea constată că instanţa de fond a interpretat în mod eronat prevederile art.70 din Legea nr.161/ 2003, reţinând că acestea nu ar fi aplicabile tuturor categoriilor de persoane care exercită demnităţi sau funcţii publice, respectiv deputaţilor şi senatorilor.

Referitor la susţinerea reclamantului privind inexistenţa conflictului de interese în privinţa angajării

personalului birourilor parlamentare, situaţie 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 relevanţă în cauză, întrucât la data adoptării actului, împrejurarea care determinase conflictul de interese nu mai exista, contractul de muncă al soţiei încetând la 1 ianuarie 2011.

Este reală susţinerea 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 dispoziţiilor cu consecinţa creşterii predictibilităţii legii.

Curtea reţine de asemenea, că sunt îndeplinite şi celelalte condiţii prevăzute în definiţia cuprinsă în art. 70 din Legea nr.161/ 2003 interesul personal putând fi reprezentat şi de un beneficiu patrimonial pe care o rudă sau o persoană apropiată îl obţine ca urmare a deciziei luate de persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcţie publică, de natură a influenţa exercitarea cu obiectivitate a atribuţiilor.

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