

**GHID ANTICORUPȚIE**  
**monitorizarea**  
**conflictelor de interese**  
**și a incompatibilităților**

**București 2005**

Autori: Valerian STAN  
Radu NICOLAE

Acest ghid anticorupție a fost realizat cu sprijinul financiar al National Endowment for Democracy în cadrul proiectului „Conflictele de interese și integritatea publică”.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României  
STAN, VALERIAN  
Ghid anticorupție : monitorizarea conflictelor  
de interese și a incompatibilității / Valerian Stan,  
Radu Nicolae. - Pipera : Dacris, 2005  
ISBN 973-7890-02-7

I. Nicolae, Radu

343.352(498)

© Centrul de Resurse Juridice, 2005

## CUPRINS

<b>1. Cuvânt înainte</b> .....	5
<b>2. Conflictele de interes și incompatibilitățile</b> .....	7
2.1 Câteva noțiuni: „corupție“, „conflict de interes“, „incompatibilitate“, „abuz“ .....	7
2.2 Norme internaționale în materia corupției, conflictelor de interes și incompatibilităților .....	10
2.3 Reglementări interne privind conflictele de interes și incompatibilitățile .....	14
2.4 Propuneri actuale privind modificarea legislației controlului averilor, incompatibilităților și conflictelor de interes .....	30
<b>3. Cum monitorizezi</b> .....	34
<b>4. Legislație care te ajută în monitorizare</b> .....	37
4.1 Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public .....	37
4.2 Ordonanța nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor .....	43
4.3 Legea nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averilor .....	46
4.4 Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică .....	50
4.5 Statutul funcționarilor publici și Codul de conduită al funcționarilor publici .....	55
4.6 Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali .....	56
4.7 Ordonanța de urgență nr. 60/2001 privind achizițiile publice .....	57
<b>5. Unde sesizezi încălcarea legislației privind conflictele de interes și incompatibilitățile</b> .....	60
<b>6. Exemple de sesizări și răspunsuri</b> .....	64
Bibliografie .....	123
Anexe .....	124



## CUVÂNT ÎNAINTE

România continuă să aibă în corupție o problemă foarte serioasă. Consecințele acestei stări de lucruri sunt știute bine de oricine. Iar cetățenii nu numai că le știu bine, dar le și suportă în întregime.

Politicile guvernamentale sunt, desigur, cele mai importante în prevenirea și combaterea corupției. În România, însă – dar nu numai în România –, avem deja destule dovezi că oamenii politici sunt încă departe de a rezolva ei înșiși această problemă. Iar faptul acesta constituie unul din multele motive care îndreptățește societatea civilă – dacă nu cumva chiar o obligă - să acționeze.

Una din definițiile cele mai cuprinzătoare ale corupției este aceasta: folosirea improprie a puterii publice pentru obținerea de profit personal. Specialiștii în domeniul combaterii corupției consideră că, în acest cadru conceptual, incompatibilitățile și conflictele de interese ale oficialilor constituie răul maxim.

Numeroase studii dedicate situației din România au arătat că la nivelul percepției publice bunăstarea cu mult peste medie a multor oficiali este pusă în legătură directă cu pozițiile lor publice. Tratatul preferențial în privatizări, în obținerea de credite din fonduri publice, în adjudecarea de contracte publice sau în plata datoriilor către buget a fost posibil de cele mai multe ori din cauză că oficialii s-au folosit de autoritatea și influența lor, decurgând din pozițiile deținute. Au fost cazuri, al căror număr nu-l mai poate ști nimeni, în care organizațiile neguvernamentale și presa au relatat despre decizii pe care oficialii le-au luat în beneficiul afacerilor lor, ale familiei sau rudelor lor – aflându-se, deci, în conflicte de interese. Tot pe atâtea vor fi fost, probabil, și cazurile în care presa sau organizațiile neguvernamentale au semnalat că miniștri, parlamentari, primari sau președinți de consilii județene s-au aflat în situații flagrante de incompatibilitate – deținând, deci, și alte poziții sau desfășurând și alte activități decât cele oficiale, interzise în mod imperativ prin lege.

În urmă cu exact doi ani a fost adoptată Legea „anticorupție“ nr. 161/2003. În cadrul programului propriu de integritate publică, Centrul de Resurse

Juridice a desfășurat, sistematic, activități de monitorizare a aplicării în practică a Legii nr. 161/2003, inclusiv a reglementărilor privind incompatibilitățile și conflictele de interese. A fost un efort care a meritat cu prisosință. Ceea ce a reușit CRJ (dar și alte organizații neguvernamentale) a suplinit salutar – chiar dacă, evident, numai în parte – ceea ce ar fi trebuit să facă și nu au făcut autoritățile care aveau obligații legale în acest sens.

Oamenii politici nu dau, încă, suficiente semne că ar fi hotărâți să atace inclusiv acele cauze ale corupției care timp de mai mulți ani le-au fost atât de profitabile. De aceea, convingerea noastră este că acest efort trebuie să continue. Consecințele foarte serioase pe care corupția din România le are în toate planurile nu par a fi un argument suficient pentru toți cei dispuși să vegheze în continuare la integritatea și responsabilitatea actului de administrație publică. Acesta este de fapt și îndemnul cu care adresăm Ghidul de față colegilor noștri din organizațiile neguvernamentale, ziariștilor și cetățenilor.

## **2. CONFLICTELE DE INTERESE ȘI INCOMPATIBILITĂȚILE**

### **2.1 Câteva noțiuni: „corupție“, „conflict de interese“, „incompatibilitate“, „abuz“**

Un ghid care își propune să încurajeze cetățenii și organizațiile societății civile să aducă partea lor de contribuție la diminuarea și prevenirea corupției din România presupune, cu necesitate, câteva clarificări de ordin conceptual. Deși dezbaterile privind fenomenul corupției au fost numeroase la nivelul societății românești, ele au reușit numai arareori să clarifice în măsură satisfăcătoare, pe înțelesul „omului de rând“, principalele noțiuni utilizate în acest domeniu. Lipsa unor asemenea clarificări este contraproductivă din multe puncte de vedere. Consecințele cele mai serioase sunt legate de faptul că cetățenii percep inexact, sau chiar nu pot percepe deloc, principalele cauze ale corupției. De aceea ei nu pot nici să identifice pe cei responsabili de acte de corupție și nici nu au o reprezentare cât de cât adecvată asupra felului în care pot acționa împotriva fenomenului corupției.

Dacă, mai ales din cauza confuziilor cu privire la noțiuni, un cetățean va considera că refuzul nejustificat al unui funcționar de a-i soluționa o petiție în termenul prevăzut de lege constituie un act de corupție, atunci el nu are cum să acționeze decât inadecvat în situația dată. Iar consecința posibilă a acestui fapt este că persoana în cauză va pierde timpul cu formularea și introducerea unei plângeri greșit întemeiată legal, la fel ca și funcționarii instituției greșit sesizată. Un exemplu al unor asemenea consecințe îl găsim în textul „Sintezei activității Parchetului Național Anticorupție pe semestrul I 2004“, document din care cităm: „Deși înregistrează zilnic aproximativ 20 de apeluri pe telefonul anticorupție și peste 25 sesizări, plângeri, denunțuri etc., primind în audiență câte 10 – 15 persoane, trebuie menționat că, în puține din aceste cazuri, competența de a rezolva problemele aparține Parchetului Național Anticorupție (aproximativ 2%)“. Un cetățean care nu are un minim de clarificări asupra termenilor principali cu care se operează în materia „integrității publice“ va fi vulnerabil inclusiv ca alegător. Vrând să sancționeze partidul

căroră aparțin „cei mai corupți“ consilieri locali sau parlamentari din circumscripția sa electorală, el nu va fi apt de un vot în cunoștință de cauză dacă va confunda, de exemplu, noțiunea de „fapte de corupție“ cu alte tipuri de comportamente, negative și ele, sancționate sau nu prin lege.

Definită pe scurt, **corupția** înseamnă folosirea abuzivă a puterii publice în scopul obținerii de foloase personale. Corupția implică atitudinea oficialilor din sectorul public – politicieni sau funcționari publici – care ajung la îmbogățirea proprie sau a celor apropiați prin metode ilegale, folosind în mod abuziv puterea publică pe care o dețin. La nivel administrativ, există două categorii diferite de corupție: prima apare de exemplu acolo unde serviciile sau contractele sunt puse la dispoziție legal, iar a doua acolo unde afacerile se desfășoară ilegal. În prima situație oficialul obține un profit ilegal făcând ceva ce intră în mod obișnuit în atribuțiile sale. În a doua situație, mita este dată pentru a obține servicii pe care un oficial nu are dreptul să le ofere. Principalele „fapte de corupție“, definirea lor și sancțiunile aplicate sunt prevăzute în Codul penal (art. 254-257) și în Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție. Infrațiunile considerate prin Codul penal „fapte de corupție“ sunt „luarea de mită“, „darea de mită“, „primirea de foloase necuvenite“ și „traficul de influență“. Legea nr. 78/2000 definește drept infrațiuni asimilate infrațiunilor de corupție un număr mai mare de fapte, considerate infrațiuni astfel mai ales în raport cu calitatea autorilor respectivelor fapte: pe de o parte, oficiali având atribuții legale în stabilirea valorii comerciale reale a bunurilor aparținând agenților economici la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar, în acordarea sau utilizarea de credite ori subvenții, în supravegherea, controlul sau lichidarea unui agent economic privat sau, pe de altă parte, persoane care îndeplinesc funcții de conducere într-un partid sau într-o formațiune politică, într-un sindicat ori într-o asociație fără scop lucrativ sau fundație (și care folosesc influența ori autoritatea lor în scopul obținerii pentru sine ori pentru altul de bani, bunuri sau alte foloase necuvenite). Astfel, cum se poate observa din chiar formularea textelor de lege amintite, infrațiunile de corupție reprezintă o categorie de fapte care se deosebesc de ceea ce generic obișnuim să numim **abuz**. „Luarea de mită“, „traficul de influență“ sau oricare altă faptă de corupție constituie, desigur, un abuz, în sensul în care prin ele se produce o „încălcare a legalității“. Dar tot un abuz este, de exemplu, în înțelesul pe care îl avem aici în vedere, și fapta persoanei dintr-o instituție publică care având atribuții în comunicarea de informații publice desemnată refuză să răspundă în termenul prevăzut de lege unei cereri care i-a fost adresată în acest sens. De asemenea, tot un abuz constituie și fapta conducătorului auto care circulă



printr-o localitate cu o viteză mai mare decât cea legală. Ceea ce diferențiază în mod esențial o faptă de corupție de alte tipuri de „abuz“ este, pe de o parte, calitatea autorului respectivei fapte (aproape de fiecare dată un oficial), iar pe de altă parte scopul pe care respectiva persoană îl urmărește prin săvârșirea acelei fapte: obținerea de foloase personale – pentru sine, pentru familia sa, pentru prieteni etc -, prin folosirea abuzivă a funcției publice pe care o ocupă.

Plecând de la adevărul elementar că folosirea ilegală de către oficiali a pozițiilor lor publice în interes personal constituie principala cauză a corupției, marea majoritate a statelor lumii dar și instituții importante internaționale au dat și dau o atenție specială definirii cât mai cuprinzătoare a noțiunii de *conflict de interese*, precum și adoptării de măsuri legislative și instituționale care să prevină apariția cazurilor de conflicte de interese. În formularea sa cea mai simplă „conflictul de interese“ este definit ca o concurență între interesul public pe care oficialul (un demnitar public ori un funcționar public) are îndatorirea să-l prezerve și interesele sale private. În acest sens, orice faptă de corupție se bazează pe existența unui conflict de interese și este stadiul final al acestuia. Toate cazurile de corupție includ un conflict de interese pe când reciproca nu este valabilă. Conflictele de interese se pot rezolva prin abținerea în a lua deciziile sau în a participa la luarea deciziilor. Situațiile de conflicte de interese includ și împrejurările în care existența unor obligații ale unui oficial față de terți ar putea afecta imparțialitatea deciziilor sale. Este destul de larg acceptat faptul că Recomandarea nr. R (2000) 10 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei, la care se vor face referiri în cadrul subcapitolului imediat următor, propune una din definițiile cele mai adecvate noțiunii de conflict de interese. Așa cum se va arăta de asemenea în continuare (secțiunea 2.3), definirea „conflictului de interese“ în legislația română este destul de deficitară în raport cu normele europene amintite. Întrucât este practic imposibil ca prin lege să fie identificate și reglementate toate cazurile în care în practică pot apărea „conflicte de interese“, soluția nu putea fi alta decât aceea a reglementării de principiu a cazurilor de acest gen, printr-o definire cât mai acoperitoare a lor și prin prescrierea, de asemenea generică, a comportamentului oficialilor în asemenea situații. Regula cea mai generală sub acest aspect este că oficialii au obligația de a-și declara interesele și de a se abține de la orice act/decizie de natură să influențeze exercitarea imparțială și obiectivă a funcției sale publice. Ca un exemplu de „conflict de interese“ poate fi dat cazul unui primar care emite un act administrativ în beneficiul unei firme de întreținere a spațiilor verzi aparținând tatălui său, cu care el este rudă de gradul I. În schimb, dacă firma beneficiind de actul administrativ respectiv aparține unei rude de

gradul II a primarului, nu vom fi în prezența unui „conflict de interes”. Aceasta din cauza actualelor reglementări din legea română, deficitare în raport cu normele europene între altele inclusiv prin aceea că interesele în legătură cu care primarul are obligația de a se abține sunt numai ale sale, ale soției și rudelor de gradul I.

Spre deosebire de „conflictul de interes”, situațiile de „*incompatibilitate*” în exercitarea demnităților și funcțiilor publice sunt determinate nu generic, ci nominal. Astfel, fiecare poziție de demnitar public sau de funcționar public este reglementată în mod specific, pentru fiecare caz în parte fiind stabilite toate celelalte funcții și calități pe care oficialul nu le poate deține concomitent cu funcția publică respectivă. Situația de incompatibilitate este, de fapt, o situație continuă de conflict de interes. Dacă în cazul „conflictelor de interes” oficialii au obligația, în principal, de a se abține de la a face un act sau a lua (a participa la luarea) unei decizii, în cazul „incompatibilităților” legea instituie o interdicție necondiționată de a deține o anumită poziție publică concomitent cu o alta, publică sau privată. Două exemple de incompatibilitate, potrivit actualelor reglementări din legea română: un primar nu poate fi în același timp, între mai multe altele, și „președinte sau secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la o societate comercială” iar un consilier local nu poate deține, între mai multe altele, „funcția de reprezentant al statului la o societate comercială care își are sediul în unitatea administrativ teritorială respectivă”. Exemple ale unor astfel de situații regăsiți în capitolul șase.

## **2.2 Norme internaționale în materia corupției, conflictelor de interes și incompatibilităților**

Proliferarea îngrijorătoare a fenomenului corupției a determinat statele și principalele organizații internaționale să acorde acestui fapt, în ultimii ani, o atenție deosebită.

Deși scopurile pentru care au fost înființate privesc mai ales „protejarea drepturilor omului”, „promovarea progresului economic și social” sau „menținerea păcii și securității internaționale”, organizații precum Consiliul European, Uniunea Europeană, respectiv Organizația Națiunilor Unite, au adoptat în ultimii ani documente importante destinate prevenirii și combaterii corupției.

În anul 1996, mai ales în urma semnalelor trase de organisme precum Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional, Adunarea Generală a ONU a adoptat o rezoluție prin care se cerea statelor să ia măsuri mai decise pentru a interzice mituirea funcționarilor publici. Prin Rezoluția nr. 55/61 din 4 decembrie 2000, Adunarea Generală a recunoscut necesitatea înființării unui instrument legal împotriva corupției și a stabilit formarea unui Comitet ad-hoc pentru negocierea unei Convenții a Națiunilor Unite împotriva corupției. Textul Convenției împotriva corupției a fost negociat pe parcursul a șapte sesiuni ale Comitetului ad-hoc, între 21 ianuarie 2001 și 1 octombrie 2003, și a fost adoptat de Adunarea Generală prin Rezoluția nr. 58/4 din 31 octombrie 2003. Potrivit Convenției, statele care o vor ratifica vor fi obligate să incrimineze practicile corupte, să dezvolte instituții naționale care să pedepsească aceste practici, să coopereze cu alte guverne pentru recuperarea bunurilor furate, să se ajute reciproc, inclusiv prin asistență financiară și tehnică, în lupta împotriva corupției. Pentru a intra în vigoare, Convenția trebuie ratificată de Parlamentul fiecărui stat în parte; este necesară ratificarea ei de către cel puțin 30 de țări. România a ratificat Convenția prin Legea nr. 365 din 15 septembrie 2004.

La nivelul Consiliului Europei au fost adoptate două Convenții având drept scop prevenirea și combaterea corupției: Convenția penală privind corupția și Convenția civilă privind corupția. Prima a fost adoptată la 27 ianuarie 1999 și a intrat în vigoare la 1 iulie 2003, iar a doua a fost adoptată la 4 noiembrie 1999 și a intrat în vigoare la data de 1 noiembrie 2003. România a ratificat prima Convenție la data de 16 ianuarie 2002 (Legea nr 27/2002), iar pe a doua prin Legea nr. 147 din 1 aprilie 2002. În literatura de specialitate, Convenția penală este considerată tratatul cu cel mai larg câmp de aplicare în domeniul luptei împotriva corupției. Ea vizează armonizarea legislațiilor naționale în ceea ce privește incriminarea infracțiunilor de corupție și ameliorarea cooperării internaționale privind urmărirea acestor infracțiuni. La rândul său, Convenția civilă privind corupția vizează recursuri eficiente în favoarea persoanelor care au suferit un prejudiciu rezultat dintr-un act de corupție, pentru a le permite să-și apere drepturile și interesele, inclusiv prin a le oferi posibilitatea obținerii de despăgubiri.

Tot în cadrul Consiliului Europei a fost pus la punct și funcționează un organism purtând numele de „Grupul de state împotriva corupției – GRECO“. Constituit la data de 5 mai 1998, GRECO urmărește, prin intermediul unui proces dinamic de evaluare și presiune reciprocă, aplicarea principiilor directe pentru lupta împotriva corupției și aplicarea instrumentelor juridice

internaționale adoptate în cadrul Programului de acțiune împotriva corupției. Membră a GRECO din anul 2000, România a fost evaluată până în prezent prin două Rapoarte de evaluare; primul a fost adoptat în Sesiunea plenară GRECO din 4 – 8 martie 2002 iar al doilea în Sesiunea din 28 iunie – 2 iulie 2004. În materia „conflictului de interese“, primul Raport a făcut României recomandarea de a „impune restricții în îndeplinirea funcției de avocat persoanelor aflate în funcții de reprezentare (deputați sau senatori) la nivel național“.

Convenții asemănătoare celor două ale Consiliului Europei există și la nivelul Uniunii Europene.

Convenția privind Protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene<sup>1</sup>, așa numita Convenție PIF, din 1995, a „verticalizat“ lupta împotriva corupției și a fraudei care se realiza doar sub forma cooperării „orizontale“ între statele membre. Atât Convenția cât și cele două protocoale ale sale<sup>2</sup> armonizează definițiile infracțiunilor de fraudă împotriva intereselor financiare ale comunităților europene, de corupție, spălare de bani și definește răspunderea penală a persoanei juridice.

Convenția Uniunii Europene privind lupta împotriva corupției care implică funcționarii Comunității Europene sau funcționarii statelor membre ale UE (Actul Consiliului European din 26 mai 1997) definește termenii de „corupție activă“ și „corupție pasivă“ și prescrie măsuri apte să prevină și să diminueze fenomenul corupției.

Un al treilea instrument juridic este Acțiunea Comună<sup>3</sup> privind corupția în sectorul privat, aprobată în decembrie 1998 în vederea compatibilizării legislațiilor naționale ale statelor membre în domeniul corupției active și pasive din sectorul privat. Ținând cont de Acțiunea Comună amintită mai sus dar și de adoptarea de către Consiliul European a deciziei privind mandatul de arestare european<sup>4</sup>, ce are implicații și asupra infracțiunilor de corupție, Consiliul a adoptat o decizie cadru privind combaterea corupției în sectorul privat<sup>5</sup>, în iulie 2003.

Comunicarea Comisiei nr. 317 din 28.05.2003 către Consiliu, Parlament și Comitetul Economic și Social privind o politică cuprinzătoare a Uniunii Europene împotriva corupției stabilește, ca puncte de referință în evoluția luptei anticorupție a Uniunii, Planul de Acțiune împotriva crimei organizate

---

<sup>1</sup> Official Journal C 316, 27/11/1995 P. 0049 – 0057

<sup>2</sup> OJ – C 313/1996/2 și C-221/1997/2

<sup>3</sup> 98/742/JHA

<sup>4</sup> Decizia cadru a Consiliului 2002/584/JHA

<sup>5</sup> 2003/568/JHA

din 1997, Planul de acțiune stabilit de Consiliul European de la Viena din 1998, hotărârile Consiliului European de la Tampere, din 1999, și Strategia mileniului privind prevenirea și controlul crimei organizate, din martie 2000.

În privința „conflictelor de interese“ și „incompatibilităților“ norme speciale internaționale se regăsesc, de exemplu, în două documente ale Consiliului Europei. Primul este Recomandarea nr. R(2000)10 a Comitetului Miniștrilor asupra codurilor de conduită pentru funcționarii publici. Este destul de larg acceptat faptul că documentul european dă noțiunii de „conflict de interese“ una din cele mai acoperitoare definiții (articolul 13 paragrafele 1 – 3): „Conflictul de interese se naște în situația în care un funcționar public are un interes personal de natură să influențeze sau să pară a influența asupra exercitării imparțiale și obiective a funcțiilor sale publice. Interesul personal al funcționarului public cuprinde orice avantaj pentru el însuși sau în favoarea familiei sale, a părinților, a prietenilor sau persoanelor apropiate, sau a persoanelor sau organizațiilor cu care el/ea a avut relații de afaceri sau politice. El cuprinde, de asemenea, orice obligație financiară sau civilă la care este constrâns funcționarul public“. Reglementarea amintită prescrie, de asemenea, comportamentul pe care trebuie să-l aibă funcționarul pentru evitarea „conflictului de interese“, comportament presupunând în principal: declararea intereselor, informarea superiorului ierarhic despre orice situație de „conflict de interese“ apărută, abținerea de la actele/faptele care i-ar putea influența exercitarea corectă a atribuțiilor publice. Recomandarea Comitetului Miniștrilor conține, de asemenea, reglementări cu privire la „incompatibilități“. Astfel, art. 15, intitulat „Interese exterioare incompatibile“, prevede: „Funcționarul public nu are dreptul să se ocupe de nici o activitate sau tranzacție și nici să ocupe vreun post sau funcție, remunerată sau nu, incompatibilă cu buna exercitare a funcțiilor sale publice sau care aduce prejudiciu acestora“. Art. 15 al aceleiași Recomandări („Activitatea politică sau publică“) se referă la incompatibilități de ordin politic de care ar trebui să fie ținută funcționarii publici: „Supus condiției respectării drepturilor fundamentale și constituționale, funcționarul public trebuie să vegheze ca participarea sa la activități politice sau implicarea în dezbateri publice sau politice să nu altereze încrederea publicului, sau a celor care l-au angajat, referitor la capacitatea sa de a se achita de misiunea sa cu imparțialitate și loialitate“.

Dacă Recomandarea R(2000)10 vizează conduita funcționarilor publici, cel de-al doilea document european are în vedere conduita aleșilor locali și regionali. Adoptat la 17 iunie 1999 de către Congresul Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei, Codul european de conduită privind integrarea politică a reprezentanților aleși locali și regionali stabilește principiile

etice care trebuie să fie respectate de aleșii locali și regionali din Europa. În același timp, însă, el lasă o marjă largă autorităților locale și regionale pentru a le extinde și aplica. Codul european propune și el norme referitoare la „conflictul de interese” și incompatibilități. Art. 10, „Conflictul de interese”, prevede că: „Atunci când reprezentantul ales are un interes personal direct sau indirect în problemele examinate de consiliile locale sau regionale, sau de un organ executiv (local sau regional) acesta trebuie să-și declare interesele înaintea deliberării și votării problemei. Reprezentantul ales nu trebuie să ia parte la nici o deliberare sau votare a unei probleme în care acesta are un interes personal direct sau indirect”. În privința „incompatibilităților”, art. 11 „Limitarea cumulului de funcții” stabilește că: „Reprezentantul ales trebuie să respecte toate reglementările în vigoare care limitează deținerea a două sau mai multe funcții politice în același timp. Reprezentantul ales nu trebuie să dețină alte mandate politice dacă aceasta îl împiedică să își exercite mandatul în calitate de reprezentant ales. Reprezentantul ales nu trebuie să exercite funcții, mandate sau responsabilități care presupun un control al funcțiilor sale de reprezentant ales sau pe care el însuși, ca reprezentant ales, trebuie să le controleze”.

Așa cum se va vedea în continuare, în cadrul secțiunii imediat următoare, în reglementarea din legea română prevederile privind „conflictele de interese”, dar mai ales cele referitoare la „incompatibilități”, sunt în mod evident mai concrete, fapt impus, obiectiv, de împrejurarea că acestea vizează un context legislativ și instituțional precis determinat. De asemenea, cum se va vedea în continuare în această secțiune, legea română este încă destul de deficitară prin raportare la normele – cadru conținute în reglementările europene amintite.

### **2.3 Reglementări interne privind conflictele de interese și incompatibilitățile**

Conflictele de interese, incompatibilitățile și regimul lor sunt reglementate în Cartea I, Titlul IV din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției. În Anexa nr. 1 sunt redate extrase din Legea nr. 161/2003 ale capitolelor privind conflictele de interese, incompatibilitățile și modificările aduse Legii nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averilor.

Art. 69 alin. (1) stabilește că dispozițiile privind conflictele de interese și incompatibilitățile se aplică persoanelor care exercită următoarele demnități publice și funcții publice: Președinte al României, deputat și senator, consilier prezidențial și consilier de stat din Administrația Prezidențială; prim-ministru, ministru, ministru delegat, secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora, prefect și subprefect, magistrați, aleși locali, funcționari publici. Art. 115 prevede că „Alte cazuri de incompatibilități și interdicții sunt cele stabilite prin legi speciale“. În înțelesul textului de lege alte asemenea cazuri de conflicte de interese sunt cele reglementate, de exemplu, prin Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare sau pentru magistrați, prin Codul de procedură civilă și Codul de procedură penală (prevederile referitoare la incompatibilități, abținere și recuzare).

### 2.3.1. Conflicte de interese

În privința conflictului de interese, Legea nr. 161/2003 îl definește drept acea „situație 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 Constitutiei și altor acte normative“ (art. 70). Așa cum se poate constata din compararea definiției din legea internă cu cea din reglementările europene similare (cu deosebire din Recomandarea nr. R(2000)10 a Comitetului Miniștrilor – vezi Secțiunea 2.3 a Ghidului), legea internă este în mod vădit lacunară.

În cadrul a trei secțiuni distincte, Legea nr. 161 prescrie, în materia conflictelor de interese, comportamentul a trei categorii de „oficiali“, după cum urmează:

#### a) membri ai Guvernului și persoane deținând alte funcții publice de autoritate din administrația publică centrală și locală

Cu privire la această categorie de „oficiali“, **Art. 72** dispune următoarele:

„(1) Persoana care exercită funcția de membru al Guvernului, secretar de stat, subsecretar de stat sau funcții asimilate acestora, prefect ori subprefect este obligată să nu emită un act administrativ sau să nu încheie un act juridic ori să nu ia sau să nu participe la luarea unei decizii în exercitarea funcției publice de autoritate, care produce un folos material pentru sine, pentru soțul său ori rudele sale de gradul I. (2) Obligațiile prevăzute în alin. (1) nu privesc emiterea, aprobarea sau adoptarea actelor normative“.

Întrucât cunoașterea dispozițiilor art. 73 – 75 este strict necesară în procesul de monitorizare a conflictelor de interese la nivelul acestei categorii de „oficiali“, le vom reproduce în continuare integral:

„**Art. 73.** – (1) Încălcarea obligațiilor prevăzute în art. 72 alin. (1) constituie abatere administrativă, dacă nu este o faptă mai gravă, potrivit legii.

(2) Actele administrative emise sau actele juridice încheiate prin încălcarea obligațiilor prevăzute în art. 72 alin. (1) sunt lovite de nulitate absolută.

(3) Verificarea sesizărilor privind încălcarea obligațiilor prevăzute în art. 72 alin. (1) se face de către Corpul de control al primului-ministru. Rezultatul verificărilor se prezintă primului-ministru, care dispune, prin decizie, asupra măsurilor ce se impun.

(4) Dacă din verificările efectuate potrivit alin. (3) rezultă că cel în cauză a realizat foloase materiale prin săvârșirea abaterii administrative prevăzute la alin. (1), primul-ministru dispune, după caz, sesizarea organelor de urmărire penală competente sau a comisiilor competente de cercetare a averii, constituite potrivit Legii nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici.

(5) Decizia primului-ministru poate fi atacată la Curtea de Apel București - Secția de contencios administrativ, în termen de 15 zile de la comunicare. Hotărârea curții de apel este supusă recursului.

(6) Hotărârea judecătorească irevocabilă sau, după caz, decizia primului-ministru, neatacată în termenul prevăzut la alin. (5), se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

(7) Persoana care a săvârșit o abatere administrativă constatată potrivit alin. (3)-(6) este decăzută din dreptul de a mai exercita o funcție publică dintre cele prevăzute la art. 72 alin. (1) pentru o perioadă de 3 ani de la data publicării hotărârii judecătorești sau, după caz, a deciziei primului-ministru.

**Art. 74.** – (1) În cazul conflictului de interese prevăzut în prezenta secțiune, primul-ministru poate fi sesizat de orice persoană sau se poate sesiza din oficiu.

(2) Persoanei care a sesizat conflictul de interese i se comunică, în scris, modul de soluționare a sesizării, în termen de 30 de zile de la data soluționării acesteia.

**Art. 75.** – Persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim ca urmare a existenței unui conflict de interese prevăzut în prezenta secțiune se poate adresa instanței de judecată competente, potrivit legii, în funcție de natura actului emis sau încheiat.“



Referitor la dispozițiile art. 73 alin. (3), prin care s-a stabilit că verificarea sesizărilor este făcută de către Corpul de Control al Guvernului, este de precizat că, începând din data de 25 martie 2004 această instituție a fost desființată (Ordonanța de urgență nr. 11/2004 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale), fără ca atribuțiile sale în materia aplicării Legii nr. 161/2003 să fi fost preluate de altă instituție sau autoritate publică. Prin urmare, până la o eventuală reglementare viitoare a acestei situații, pe baza principiului potrivit căruia legea trebuie interpretată în sensul aplicării și nu al neaplicării ei, recomandăm ca sesizările privind conflictele de interese să fie adresate primului ministru.

#### b) aleșii locali

În principiu, referitor la „aleșii locali“, art. 76 stabilește practic aceleași interdicții (și consecințe în cazul încălcării acestora) ca și în cazul membrilor Guvernului și persoanelor deținând alte funcții publice de autoritate din administrația publică centrală și locală. Aleșii locali la care se referă, explicit, textul de lege sunt primarii și viceprimarii, primarul general și viceprimarii municipiului București. În privința celorlalte categorii de „aleși locali“, art. 77 dispune: „Conflictele de interese pentru președinții și vicepreședinții consiliilor județene sau consilierii locali și județeni sunt prevăzute în art. 47 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, cu modificările și completările ulterioare“. Potrivit articolului amintit, „Nu poate lua parte la deliberare și la adoptarea hotărârilor consilierul care, fie personal, fie prin soț, soție, afini sau rude până la gradul al patrulea inclusiv, are un interes patrimonial în problema supusă dezbaterilor consiliului local. Hotărârile adoptate de consiliul local cu încălcarea dispozițiilor alin. (1) sunt nule de drept. Nulitatea se constată de către instanța de contencios administrativ. Acțiunea poate fi introdusă de orice persoană interesată“. Ulterior Legilor nr. 215/2001 și 161/2003, a fost adoptată și a intrat în vigoare Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali. În materie de conflicte de interese, Legea amintită aduce completări celorlalte două acte normative, fiind în principal mai precisă cu privire la definirea interesului personal al aleșilor locali. Astfel, Legea amintită prevede că:

„**Art. 75.** – Aleșii locali au un interes personal într-o anumită problemă, dacă au posibilitatea să anticipeze că o decizie a autorității publice din care fac parte ar putea prezenta un beneficiu sau un dezavantaj pentru sine sau pentru:

- a) soț, soție, rude sau afini până la gradul al doilea inclusiv;
- b) orice persoană fizică sau juridică cu care au o relație de angajament, indiferent de natura acestuia;

- c) o societate comercială la care dețin calitatea de asociat unic, funcția de administrator sau de la care obțin venituri;
- d) o altă autoritate din care fac parte;
- e) orice persoană fizică sau juridică, alta decât autoritatea din care fac parte, care a făcut o plată către aceștia sau a efectuat orice fel de cheltuieli ale acestora;
- f) o asociație sau fundație din care fac parte.

**Art. 77.** – (1) Consilierii județeni și consilierii locali nu pot lua parte la deliberarea și adoptarea de hotărâri dacă au un interes personal în problema supusă dezbaterii.

(2) În situațiile prevăzute la alin. (1), consilierii locali și consilierii județeni sunt obligați să anunțe, la începutul dezbaterilor, interesul personal pe care îl au în problema respectivă.

(3) Anunțarea interesului personal și abținerea de la vot se consemnează în mod obligatoriu în procesul-verbal al ședinței.“

Legea privind Statutul aleșilor locali (Cap. VIII – Registrul de interese) aduce completări și precizări în plus față de reglementările anterioare și cu privire la obligația aleșilor locali de a-și declara interesele (proceduri, termene, conținutul declarației de avere etc.; vezi *Anexa nr. 2, extrase din Legea nr. 393/2004*). Ulterior adoptării Legilor nr. 161/2003 și 393/2004 a fost adoptată O.U.G. nr. 14/2005 (vezi *Anexa nr. 3*), care a stabilit un nou format al declarațiilor de interese, ceea ce înseamnă că, sub acest aspect, dispozițiile respectivei Ordonanțe de urgență sunt aplicabile și aleșilor locali.

În cazul aleșilor locali, este prevăzut că sesizările privind neregulile în materia conflictelor de interese se adresează prefectului – art. 76, alin. (4) din Legea nr. 161/2003.

#### c) funcționarii publici

Data fiind specificitatea exercitării funcției publice, Legea nr. 161 (art. 79, alin. (1), lit. a) – c), definește astfel cazurile de conflicte de interese: „Funcționarul public este în conflict de interese dacă se află în una dintre următoarele situații: **a)** este chemat să rezolve cereri, să ia decizii sau să participe la luarea deciziilor cu privire la persoane fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial; **b)** participă în cadrul aceleiași comisii, constituite conform legii, cu funcționari publici care au calitatea de soț sau rudă de

gradul I; c) interesele sale patrimoniale, ale soțului sau rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice. În cazul existenței unui conflict de interese, Legea dispune că funcționarul public este obligat să se abțină de la rezolvarea cererii, luarea deciziei sau participarea la luarea unei decizii și să-l informeze de îndată pe șeful ierarhic căruia îi este subordonat direct. Întrucât Legea nu reglementează în mod explicit, din interpretarea acesteia rezultă că eventualele încălcări ale normelor privind conflictele de interese vor fi sesizate conducătorului autorității sau instituției publice ori șefului ierarhic căruia îi este subordonat direct funcționarul public în cauză. În sfârșit, Legea prevede că în cazurile în care un funcționar public rezolvă o cerere, ia o decizie sau participă la luarea unei decizii deși se afla în conflict de interese, va răspunde „disciplinar, administrativ, civil ori penal, potrivit legii“.

Ulterior adoptării Legii nr. 161/2003, a intrat în vigoare Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici (vezi secțiunea 4.5 din Ghid). Cele câteva completări pe care Legea le aduce în materia conflictelor de interese ale funcționarilor publici se impun coroborate cu prevederile specifice ale Legii nr. 161/2003.

### **2.3.2. Incompatibilități**

Incompatibilitățile în exercitarea demnităților publice și a funcțiilor publice sunt reglementate în cadrul Capitolului III, Titlul IV, Cartea I din Legea nr. 161. Din cele patru secțiuni ale Capitolului III, vor fi incluse în Ghid numai acele dispoziții strict necesare celor care își propun să monitorizeze respectarea legii sub acest aspect (în Anexa nr. 1 a Ghidului este redat integral textul Capitolului III al Legii nr. 161/2003). Secțiunile 2 – 5 reglementează regimul incompatibilităților cu privire la patru categorii de oficiali, astfel:

#### **a) deputați și senatori**

Preluând normele constituționale în materie, art. 81 al Legii nr. 161 prevede că este incompatibilă cu calitatea de deputat sau de senator „exercitarea oricărei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de membru al Guvernului“. De asemenea în acord cu dispozițiile Constituției României – art. 71 alin. (3) potrivit căruia „Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică“ – Legea nr. 161 stabilește: „Calitatea de deputat și senator este, de asemenea, incompatibilă cu: a) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director,

administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice; **b)** funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile comerciale prevăzute la lit. a); **c)** funcția de reprezentant al statului în adunărilor generale ale societăților comerciale prevăzute la lit. a); **d)** funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale; **e)** calitatea de comerciant persoană fizică; **f)** calitatea de membru al unui grup de interes economic; **g)** o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte. Alin. (2) al art. 82 stabilește cine și în ce condiții poate aproba deputatului sau senatorului derogări de la dispozițiile privind incompatibilitățile.

Ulterior adoptării sale, răspunzând cerințelor GRECO (vezi secțiunea 2.2 a Ghidului), Legea nr. 161/2003 a fost completată prin Ordonanța de urgență nr. 77/2003 (Ordonanță de urgență aprobată prin Legea nr. 280/2004). O.U.G. nr. 77/2003 a introdus, după art. 82 din Legea nr. 161/2003, un articol nou, articolul 82<sup>1</sup>, cu următorul cuprins:

„**Art. 82<sup>1</sup>**. – (1) Deputatul sau senatorul care, pe durata exercitării mandatului de parlamentar, dorește să exercite și profesia de avocat nu poate să pledeze în cauzele ce se judecă de către judecătorii sau tribunale și nici nu poate acorda asistență juridică la parchetele de pe lângă aceste instanțe.

(2) Deputatul sau senatorul aflat în situația prevăzută la alin. (1) nu poate acorda asistență juridică învinuiților sau inculpaților și nici nu îi poate asista în instanțe în cauzele penale privind:

**a)** infracțiunile de corupție, infracțiunile asimilate infracțiunilor de corupție, infracțiunile în legătură directă cu infracțiunile de corupție, precum și infracțiunile împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene, prevăzute în Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, cu modificările și completările ulterioare;

**b)** infracțiunile prevăzute în Legea nr. 143/2000 privind combaterea traficului și consumului ilicit de droguri, cu modificările și completările ulterioare;

**c)** infracțiunile privind traficul de persoane și infracțiunile în legătură cu traficul de persoane, prevăzute în Legea nr. 678/2001 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane, cu modificările și completările ulterioare;

**d)** infracțiunea de spălare a banilor, prevăzută în Legea nr. 656/2002 pentru prevenirea și sancționarea spălării banilor, cu modificările ulterioare;

**e)** infracțiunile contra siguranței statului, prevăzute în art. 155–173 din Codul penal;

**f)** infracțiunile care împiedică îndeplinirea justiției, prevăzute în art. 259–272 din Codul penal;

**g)** infracțiunile contra păcii și omenirii, prevăzute în art. 356–361 din Codul penal.

**(3)** Deputatul sau senatorul aflat în situația prevăzută la alin. (1) nu poate să pledeze în cauzele civile sau comerciale împotriva statului, a autorităților sau instituțiilor publice, a companiilor naționale ori a societăților naționale în care acestea sunt părți. De asemenea, nu poate să pledeze în procese intentate statului român, în fața instanțelor internaționale.

**(4)** Prevederile alin. (1)–(3) nu se aplică în cauzele în care avocatul este parte în proces sau acordă asistență ori reprezentare soțului sau rudelor până la gradul IV inclusiv.“

Din interpretarea coroborată a dispozițiilor Legii nr. 161/2003, pe de o parte, și a Regulamentului Camerei Deputaților și Regulamentului Senatului, pe de altă parte, rezultă că prerogativele principale în materia respectării reglementărilor privind incompatibilitățile deputaților și senatorilor revin fiecăruia dintre cele două Birouri permanente ale celor două Camere. În consecință, solicitările de informații sau sesizările având ca obiect situațiile de incompatibilitate a deputaților și senatorilor urmează să fie adresate președinților Camerelor.

**b) membri ai Guvernului și persoane deținând alte funcții publice de autoritate din administrația publică centrală și locală**

În categoria menționată, Legea include: membrii Guvernului; secretarii de stat, subsecretarii de stat și funcțiile asimilate acestora; prefectii și subprefecții.

Potrivit art. 84 alin. 1, „Funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu: **a)** orice altă funcție publică de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator ori a altor situații prevăzute de Constituție; **b)** o funcție de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial; **c)** funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice; **d)** funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la societățile comerciale prevăzute la lit. c); **e)** funcția de reprezentant al statului în

adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la lit. c); **f**) funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale; **g**) calitatea de comerciant persoană fizică; **h**) calitatea de membru al unui grup de interes economic; **i**) o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

Funcția de secretar de stat, de subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora sunt incompatibile cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, precum și cu exercitarea funcțiilor prevăzute la alin. (1) lit. b) – i), reprodus mai sus.

Și în cazul acestei categorii de oficiali, Legea prevede – art. 84 alin. 3 – cine și în ce condiții poate aproba derogări în exercitarea funcțiilor publice amintite.

În ceea ce privește prefectii și subprefecții, art. 85 alin (1) enumeră calitățile/funcțiile cu care aceștia sunt incompatibili în exercitarea funcțiilor lor oficiale: **a**) calitatea de deputat sau senator; **b**) funcția de primar și viceprimar, primar general și viceprimar al municipiului București; **c**) funcția de consilier local sau consilier județean; **d**) o funcție de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial; **e**) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice; **f**) funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile comerciale prevăzute la lit. e); **g**) funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la lit. e); **h**) funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale; **i**) calitatea de comerciant persoană fizică; **j**) calitatea de membru al unui grup de interes economic; **k**) o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

La data de 12 iulie 2004, a fost adoptată Legea nr. 340/2004 privind instituția prefectului. Potrivit Legii, începând cu data de 1 ianuarie 2006, prefectul și subprefectul vor face parte din categoria înalților funcționari publici. În această calitate, prefectul și subprefectul vor mai fi supuși și altor două incompatibilități, instituite prin Legea amintită: pe de o parte, „Prefectul și subprefectul nu pot fi membri ai unui partid politic, sub sancțiunea eliberării lor din funcție“ (art. 22 alin. 3), iar pe de altă parte, ei „sunt datori să se abțină de la participarea la acțiuni politice“ (art. 17).

Din interpretarea art. 86, rezultă că solicitările de informații sau sesizările cu privire la cazurile de incompatibilități se adresează, în cazul membrilor Guvernului, primului ministru iar în cazul celorlalte categorii de „oficiali” – ministrului administrației publice.

### c) aleșii locali

În ce privește funcțiile de primar și viceprimar, primar general și viceprimar al municipiului București, președinte și vicepreședinte al consiliului județean, acestea sunt, potrivit art. 87 alin (1), incompatibile cu: **a)** funcția de consilier local; **b)** funcția de prefect sau subprefect; **c)** calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă, indiferent de durata acestuia; **d)** funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administrație ori cenzor sau orice funcție de conducere ori de execuție la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, la regiile autonome de interes național sau local, la companiile și societățile naționale, precum și la instituțiile publice; **e)** funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la o societate comercială; **f)** funcția de reprezentant al unității administrativ-teritoriale în adunările generale ale societăților comerciale de interes local sau de reprezentant al statului în adunarea generală a unei societăți comerciale de interes național; **g)** calitatea de comerciant persoană fizică; **h)** calitatea de membru al unui grup de interes economic; **i)** calitatea de deputat sau senator; **j)** funcția de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat sau o altă funcție asimilată acestora; **k)** orice alte funcții publice sau activități remunerate, în țară sau în străinătate, cu excepția funcției de cadru didactic sau a funcțiilor în cadrul unor asociații, fundații sau alte organizații neguvernamentale. Alin. 2 al aceluiași articol interzice primarilor și viceprimarilor, primarului general și viceprimarilor municipiului București să dețină, pe durata exercitării mandatului, funcția de consilier județean.

Funcția de consilier local sau consilier județean este incompatibilă, potrivit art. 88 alin (1) cu: **a)** funcția de primar sau viceprimar; **b)** funcția de prefect sau subprefect; **c)** calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă în aparatul propriu al consiliului local respectiv sau în aparatul propriu al consiliului județean ori al prefecturii din județul respectiv; **d)** funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la regiile autonome și societățile comerciale de interes local înființate sau aflate sub

autoritatea consiliului local ori a consiliului județean respectiv sau la regiile autonome și societățile comerciale de interes național care își au sediul sau care dețin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă; **e)** funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la o societate comercială de interes local ori la o societate comercială de interes național care își are sediul sau care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă; **f)** funcția de reprezentant al statului la o societate comercială care își are sediul ori care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă; **g)** calitatea de deputat sau senator; **h)** funcția de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora. Același articol, alin. 2, prevede că o persoană nu poate exercita în același timp un mandat de consilier local și un mandat de consilier județean.

În conformitate cu art. 89 alin. 1 și 2, toate persoanele având calitatea de „ales local“, precum și „soțul sau rudele de gradul I“ nu pot fi „acționari semnificativi la o societate comercială înființată de consiliul local, respectiv de consiliul județean“. Termenul de „acționar semnificativ“ este definit prin alin. (3) drept „persoana care exercită drepturi aferente unor acțiuni care, cumulate, reprezintă cel puțin 10% din capitalul social sau îi conferă cel puțin 10% din totalul drepturilor de vot în adunarea generală“. De interes în acțiunile de monitorizare a respectării reglementărilor în materie de incompatibilități sunt și prevederile art. 90, alin (1) și (2): Consilierii locali și consilierii județeni, precum și soțul sau rudele de gradul I ale acestora, care au funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor ori alte funcții de conducere, precum și calitatea de acționar sau asociat la societățile comerciale cu capital privat sau cu capital majoritar de stat ori cu capital al unei unități administrativ-teritoriale nu pot încheia contracte comerciale de prestări de servicii, de executare de lucrări, de furnizare de produse sau contracte de asociere cu autoritățile administrației publice locale din care fac parte, cu instituțiile sau regiile autonome de interes local aflate în subordinea ori sub autoritatea consiliului local sau județean respectiv ori cu societățile comerciale înființate de consiliile locale sau consiliile județene respective. Este important de reținut că, potrivit art. 93, alin (1), prevederile art. 90 se aplică și persoanelor încadrate cu contract individual de muncă în aparatul propriu al consiliului local sau al consiliului județean ori la regiile autonome aflate sub autoritatea consiliilor respective sau la societățile înființate de consiliile locale sau consiliile județene respective.



Dispoziții referitoare la momentul în care intervine starea de incompatibilitate, la sancțiunile pe care le atrage încălcarea interdicțiilor stabilite prin art. 90, precum și modalitățile de ieșire din aceasta, sunt cuprinse în art. 91 al Legii nr. 161/2003 (pentru detalii se va vedea Anexa nr. 1).

d) funcționarii publici

Incompatibilitățile privind funcționarii publici sunt reglementate de către art. 94, 95 și 98, după cum urmează (în continuare sunt reproduse textele referitoare strict la cazurile de incompatibilitate; pentru dispozițiile privind ieșirea din starea de incompatibilitate, sancțiunile pe care le atrage încălcarea interdicțiilor referitoare la incompatibilități, precum și modalitățile de ieșire din aceasta, se va vedea Anexa nr. 1, Anexă în care se găsește reprodusă integral secțiunea reglementând incompatibilitățile funcționarilor publici – art. 94 – 98):

**Art. 94.** – (1) Calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție publică decât cea în care a fost numit, precum și cu funcțiile de demnitate publică.

(2) Funcționarii publici nu pot deține alte funcții și nu pot desfășura alte activități, remunerate sau neremunerate, după cum urmează:

a) în cadrul autorităților sau instituțiilor publice;

b) în cadrul cabinetului demnitarului, cu excepția cazului în care funcționarul public este suspendat din funcția publică, în condițiile legii, pe durata numirii sale;

c) în cadrul regiilor autonome, societăților comerciale ori în alte unități cu scop lucrativ, din sectorul public sau privat, în cadrul unei asociații familiale sau ca persoană fizică autorizată;

d) în calitate de membru al unui grup de interes economic.

**Art. 95.** – (1) Nu sunt permise raporturile ierarhice directe în cazul în care funcționarii publici respectivi sunt soți sau rude de gradul I.

(2) Prevederile alin. (1) se aplică și în cazul în care șeful ierarhic direct are calitatea de demnitar.

Prin Legea nr. 171/2004, art. 94 al Legii nr. 161/2003 a fost completat cu un nou alineat - (2<sup>1</sup>) – stabilind că “Nu se află în situație de incompatibilitate, în sensul prevederilor alin. (2) lit. a) și c), funcționarul public care este desemnat printr-un act administrativ, emis în condițiile legii, să reprezinte sau să participe în calitate de reprezentant al autorității ori instituției publice în cadrul unor organisme sau organe colective de conducere constituite în temeiul actelor normative în vigoare.”

Privitor la incompatibilitățile de ordin „politic“ ale funcționarilor publici, trebuie reținut că aceștia pot fi membri ai partidelor politice legal constituite însă le este interzis „să fie membri ai organelor de conducere ale partidelor politice și să exprime sau să apere în mod public pozițiile unui partid politic“ (art. 98, alin. 1 și 2). Alin. 3 al aceluiași articol prevede că înalții funcționari publici nu pot fi membri ai unui partid politic. Potrivit art. 11 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, categoria înalților funcționari publici cuprinde persoanele care sunt numite în una dintre următoarele funcții publice: secretar general al Guvernului și secretar general adjunct al Guvernului; consilier de stat; secretar general și secretar general adjunct din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale; prefect; subprefect; secretar general al prefecturii, secretar general al județului și al municipiului București; director general din cadrul ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale. La data de 12 iulie 2004, a fost adoptată Legea nr. 340 privind instituția prefectului. Art. 42 al Legii stabilește că incompatibilitatea dintre funcțiile de prefect și subprefect și calitatea de membru al unui partid politic devine efectivă începând cu data de 1 ianuarie 2006.

Din interpretarea textului de lege (cu deosebire a art. 98, alin. 4 și 5), rezultă că sesizările vizând nerespectarea dispozițiilor referitoare la incompatibilitățile funcționarilor publici se adresează șefilor ierarhici ai acestora.

Ulterior adoptării Legii nr. 161/2003, a intrat în vigoare Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici (vezi secțiunea 4.5 din Ghid). Cele câteva completări pe care Legea le aduce în materia incompatibilităților funcționarilor publici se impun coroborate cu prevederile specifice ale Legii nr. 161/2003.

e) alte categorii de persoane care exercită demnități publice și funcții publice

Art. 99, alin. (1) al Capitolul IV prevede că, în privința conflictelor de interese și a incompatibilităților, unui număr de „oficiali“ din cadrul autorităților și instituțiilor aflate exclusiv sub control parlamentar, enumerați mai jos, le sunt aplicabile dispozițiile referitoare la „miniștri și, respectiv, secretari de stat, precum și incompatibilitățile prevăzute în legi speciale“. Acești oficiali sunt:

- a)** membrii Curții de Conturi;
- b)** președintele Consiliului Legislativ și președinții de secție;
- c)** Avocatul Poporului și adjuncții săi;
- d)** membrii Consiliului Concurenței;
- e)** membrii Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare;
- f)** guvernatorul, prim-viceguvernatorul, viceguvernatorii, membrii consiliului de administrație și angajații cu funcții de conducere ai Băncii Naționale a României;
- g)** directorul Serviciului Român de Informații, prim-adjunctul și adjuncții săi;
- h)** directorul Serviciului de Informații Externe și adjuncții săi;
- i)** membrii Consiliului Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor;
- j)** membrii Consiliului Național al Audiovizualului;
- k)** membrii consiliilor de administrație și ai comitetelor directoare ale Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune;
- l)** membrii Colegiului Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității;
- m)** directorul general și membrii consiliului director al Agenției Naționale de Presă ROMPRES

Potrivit dispozițiilor art. 99, Birourile permanente ale celor două Camere ale Parlamentului au competențe în legătură cu cazurile de incompatibilitate a „oficialilor“ enumerați mai sus. Astfel rezultă că și sesizările referitoare la asemenea cazuri se adresează celor două Birouri/Președinților celor două Camere.

Consilierilor prezidențiali și consilierilor de stat din Administrația Prezidențială li se aplică dispozițiile referitoare la „miniștri și, respectiv, secretari de stat“, conform art. 100.

Este de precizat că prin Ordonanța de urgență nr. 40/2003, Legea nr 161/2003 a fost completată cu art. 100<sup>1</sup>, potrivit căruia “În mod excepțional, pentru persoanele numite de Președintele României, de către Parlament la propunerea Președintelui României sau, potrivit legii, de către Consiliul Suprem de Apărare a țării, Birourile permanente ale Camerelor, în ședință comună, pot aproba, la sesizarea Președintelui României, îndeplinirea în continuare a funcției care a generat cazul de incompatibilitate, dacă un interes public impune aceasta.”

#### f) magistrații

Un capitol special, Capitolul V, reglementează incompatibilitățile și conflictele de interese de care sunt ținute magistrații. Reiterând norma constituțională cuprinsă în art. 125 alin. 3 al legii noastre fundamentale, art. 101 din Legea 161 stabilește că „Funcția de judecător și procuror este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior“. Articolul următor dispune că Magistraților le este interzis: **a)** să desfășoare activități de arbitraj în litigii civile, comerciale sau de altă natură; **b)** să aibă calitatea de asociat, membru în organele de conducere, administrare sau control la societăți civile, societăți comerciale, inclusiv bănci sau alte instituții de credit, societăți de asigurare sau financiare, companii naționale, societăți naționale ori regii autonome; **c)** să desfășoare activități comerciale, direct sau prin persoane interpuse; **d)** să aibă calitatea de membru al unui grup de interes economic“.

De asemenea, magistraților le este interzis „să facă parte din partide politice, să desfășoare activități cu caracter politic iar în exercitarea atribuțiilor, să se abțină de la exprimarea sau manifestarea convingerilor lor politice“. Relevante sunt, de asemenea, dispozițiile art. 105, alin. 1, în conformitate cu care magistraților le este interzis să participe la judecarea unei cauze, în calitate de judecător sau procuror: **a)** dacă sunt soți sau rude până la gradul IV inclusiv între ei; **b)** dacă ei, soții sau rudele lor până la gradul IV inclusiv au vreun interes în cauză. Ulterior adoptării și intrării în vigoare a Legii nr. 161, a fost adoptată și a intrat în vigoare Legea nr. 303/2004 privind statutul magistratilor: Titlul I, Cap.II al Legii nr. 303/2004 stabilește „interdicțiile și incompatibilitățile“ privitoare la magistrați. Întrucât ambele legi sunt organice, iar Legea nr. 303/2004 nu a abrogat nici una din dispozițiile – mai complete – ale Legii nr. 161/2003, urmează ca în materie de incompatibilități și conflicte de interese ale magistraților să se facă aplicarea coroborată a celor două acte normative (ambele legi organice).

Din interpretarea coroborată a textelor de lege amintite, rezultă că sesizările privind eventuale încălcări ale legii se adresează președintelui instanței, în cazul judecătorilor, respectiv procurorului general/prim-procurorului în subordinea căruia funcționează, în cazul procurorilor.

#### **2.3.3. Declarații de interese**

Reglementări privind declarațiile de interese sunt cuprinse și în Cap. VI al Titlului IV – „Dispoziții comune“. Potrivit art. 111, persoanele care exercită

demnitățile publice și funcțiile publice prevăzute în prezentul titlu vor depune o declarație de interese. La data de 3 martie 2005, Guvernul României a adoptat Ordonanța de urgență nr. 14, prin care s-au stabilit funcțiile și activitățile care se includ în declarația de interese, un nou format al declarațiilor de interese, precum și obligația oficialilor ca în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a Ordonanței să depună noi declarații de interese în formatul nou-stabilit (a se vedea Anexa nr. 3).

Se impune semnalat faptul că se menține în continuare o deficiență importantă a reglementărilor în materie, pe care oficialii au „speculat-o“ constant în interes propriu. Conținutul declarațiilor de interese este stabilit deficitar, în sensul că prin aceste declarații oficialii au obligația să declare numai interesele personale, și nu și pe cele ale „soților și rudelor de gradul I“, așa cum acestea sunt avute în vedere de art. 72 și următoarele ale Legii nr. 161/2003.

Declarațiile de interese se depun în termen de 15 zile de la data validării mandatului ori, după caz, de la data numirii în funcție. „Oficialii“ au obligația să actualizeze declarațiile de interese în termen de 30 de zile de la data începerii, modificării sau încetării funcțiilor sau activităților care se înscriu în declarațiile de interese. Art. 113 prevede că declarațiile de interese sunt publice și se depun după cum urmează:

- a)** Președintele României, la șeful Cancelariei Administrației Prezidențiale;
- b)** deputații și senatorii, la secretarul general al Camerei din care aceștia fac parte;
- c)** consilierii prezidențiali și consilierii de stat din Administrația Prezidențială, la șeful Cancelariei Administrației Prezidențiale;
- d)** membrii Guvernului, secretarii de stat și subsecretarii de stat, la secretarul general al Guvernului;
- e)** persoanele care îndeplinesc funcții asimilate celei de ministru, secretar de stat sau subsecretar de stat, la secretarul general al autorității publice sub controlul căreia se află;
- f)** magistrații, la președintele instanței sau la conducătorul parchetului la care funcționează; președinții instanțelor și conducătorii parchetelor, la președinții instanțelor și, respectiv, conducătorii parchetelor superioare; președintele Curții Supreme de Justiție, procurorul general al Parchetului de pe lângă Curtea Supremă de Justiție și procurorul general al Parchetului Național Anticorupție, la Consiliul Superior al Magistraturii;
- g)** prefecții și subprefecții, la secretarul general al prefecturii;
- h)** aleșii locali, la secretarul unității administrativ-teritoriale;
- i)** funcționarii publici, la compartimentul de resurse umane din cadrul autorităților publice, instituțiilor publice sau, după caz, al unităților din care fac parte.

Același articol (alin. 2) stabilește că numele persoanelor care, în mod nejustificat, nu depun declarația de interese potrivit art. 112, se publică pe paginile de Internet ale Parlamentului, Guvernului, ministerelor, celorlalte autorități ori instituții publice centrale, prefecturilor sau consiliilor județene, după caz.

Precizarea din textul de lege potrivit căreia declarațiile de interese „sunt publice“ înseamnă că accesul la aceste acte este public, în înțelesul și după procedurile prevăzute de Legea nr. 544/2001 a liberului acces la informațiile de interes public (a se vedea secțiunea 4.1 din Ghid). Monitorizările făcute de mai multe ONG-uri, între care și Centrul de Resurse Juridice, cu privire la aplicarea Legii nr. 161/2003 au evidențiat faptul că principalele autorități publice din România – Parlamentul, Administrația Prezidențială, Guvernul, instituțiile și autoritățile aflate în subordinea/controlul Parlamentului sau Guvernului – au adoptat buna practică a publicării declarațiilor de interese pe paginile proprii de internet.

În sfârșit, art. 114 al Legii nr. 161/2003 instituie, în sarcina „oficialilor“, interdicția de a folosi în interes privat, inclusiv prin publicitate: simbolurile care au legătură cu exercițiul demnității sau funcției lor; numele însoțit de calitatea persoanei care exercită demnitățile publice și funcțiile publice; numele, vocea sau semnătura persoanelor respective; informațiile care nu sunt publice, obținute în legătură cu exercitarea atribuțiilor.

#### **2.4 Propuneri actuale privind modificarea legislației controlului averilor, incompatibilităților și conflictelor de interese**

În propunerea privind conținutul Tratatului de aderare a României la Uniunea Europeană este inclusă, la art. 38, o clauză de salvagardare: „Consiliul poate, cu majoritate calificată, pe baza recomandărilor Comisiei, să ia decizia specificată în paragraful 1 (n.a. amânarea integrării cu un an) în relația cu România, dacă se constată deficiențe majore în îndeplinirea de către România a unuia sau mai multor angajamente și cerințe cuprinse în Anexa IX, punctul 1“.

Una dintre măsurile cuprinse în clauza de salvagardare constă în „reducerea considerabilă a numărului autorităților care au atribuții de prevenire sau investigare a corupției, până la sfârșitul lui 2005, astfel încât să fie evitate supraunerile în ceea ce privește responsabilitățile“. Această măsură este specificată

în documentul pus la dispoziția publicului de către Ministerul Integrării Europene sub denumirea de Clauza de salvagardare.

În spiritul acestei idei există trei proiecte de modificare legislativă a regimului controlului averilor, incompatibilităților și conflictelor de interese. În această secțiune vom prezenta succint cele trei propuneri: Proiectul de Lege nr. 652/2004 înregistrat la Senat, propunerile auditului independent al Strategiei Naționale Anticorupție 2001–2004 și propunerile fostului vicepremier Adriean Videanu.

Rapoartele organizațiilor neguvernamentale semnaleză slaba implementare a legislației privind controlul averii, incompatibilitățile și conflictele de interese dar și caracterul incomplet al reglementărilor.

#### **2.4.1 Proiect de lege nr. 652/2004**

Acest proiect de lege, adoptat de Camera Deputaților, a fost inițiat de Guvernul României și propune modificarea Legii nr. 161/2003 prin:

– extinderea prevederilor privind conflictul de interese și regimul incompatibilităților oricărei alte persoane care exercită permanent sau temporar, cu orice titlu, indiferent cum a fost investită, o însărcinare de orice natură, retribuită sau nu, în serviciul unei autorități publice, instituții publice, instituții sau altă persoană juridică de interes public sau care are atribuții privind administrarea, folosirea sau exploatarea bunurilor proprietate publică, a serviciilor de interes public, precum și a bunurilor de orice fel care, potrivit legii, sunt de interes public“ (art. 69, al.4);

– extinderea definiției conflictului de interese la „situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică, potrivit dispozițiilor art. 69, are sau ar putea avea un interes personal de natură patrimonială sau nepatrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate și imparțialitate a atribuțiilor care îi revin, potrivit Constituției și altor acte normative, precum și interesul public“ (art. 70, al. 1); de asemenea, „orice persoană din cele prevăzute la art. 69 este obligată să nu emită un act administrativ sau să nu încheie un act juridic ori să nu ia o decizie sau să nu participe la luarea unei decizii în exercitarea demnității publice sau a funcției publice, care produce sau ar putea produce un folos material sau de altă natură, direct sau prin

interpuși, pentru sine, pentru soțul său, ori rudele sale de până la gradul IV inclusiv, în condițiile art. 70<sup>4</sup> (art. 72, al.1); astfel, față de reglementările în vigoare, prevederile legale se extind și asupra intereselor nepatrimoniale atât ale persoanei în cauză, ale soțului acesteia dar și ale rudelor până la gradul IV (în prezent doar rudele de gradul I);

– crearea unei noi instituții anticorupție care să preia atribuțiile pe care, în prezent, le exercită mai multe instituții și desființarea celor din urmă. Astfel, „în vederea desfășurării operative a activității de cercetare și constatare a conflictelor de interese și a incompatibilităților persoanelor prevăzute la art. 69, se propune înființarea Consiliului Național de Integritate“ (art. 72<sup>1</sup>); acest Consiliu ar urma să fie un organism autonom, cu personalitate juridică, suspus controlului Parlamentului și să aibă o structură unică la nivel național; consiliul ar urma să fie format din 11 membri cu mandat de 6 ani ce nu poate fi reînnoit: 7 judecători, 2 procurori și 2 consilieri juridici din cadrul Ministerului Justiției; inițial, CNI urma să se ocupe și de controlul averii dar această prevedere nu se mai regăsește în forma adoptată de Camera Deputaților.

#### **2.4.2 Auditul Freedom House**

Auditul independent al Strategiei Naționale Anticorupție 2001 – 2004, realizat de Freedom House la solicitarea Ministerului Justiției, cuprinde o serie de propuneri privind o mai bună coordonare a luptei anticorupție. Astfel, auditul propune înființarea unui Consiliu de Integritate cu atribuții de coordonare a luptei împotriva corupției dar și de verificare a integrității demnitarilor și funcționarilor publici. Din Consiliu ar trebui să facă parte patru miniștri sau secretari de stat, doi reprezentanți ai opoziției politice parlamentare, unul al puterii judecătorești și doi ai societății civile. Sub Consiliu ar funcționa o Agenție de Integritate care s-ar ocupa de activitatea de verificare.

#### **2.4.3 Inițiativa fostului vicepremier Adrian Videanu**

Inițiativa a fost lansată la data de 12 ianuarie 2005 și își propune să combată evaziunea fiscală și îmbogățirea ilicită. Astfel, de la 1 iunie 2005 fiecare cetățean român ar urma să fie obligat să-și declare averea pe care o deține în prezent. Declarațiile nu vor fi documente publice și vor fi depuse la organul fiscal. Declarațiile de avere ar urma să fie corelate cu veniturile obținute legal de



fiecare persoană. Legea va acționa pentru viitor astfel că nu va fi controlat modul în care cetățenii și-au dobândit până acum averea ci cum o vor dobândi de acum încolo.

De pildă, dacă un cetățean a declarat o anumită avere la 1 iulie 2005 și anumite venituri de-a lungul anului 2006, va trebui să se justifice în situația în care, în această perioadă, plusul de avere dobândit va depăși veniturile sale legale.

### 3. CUM MONITORIZEZI

Acest capitol își propune să prezinte câteva metode prin care cei interesați pot monitoriza implementarea legislației privind conflictele de interese și incompatibilitățile precum și incidența acestor fenomene.

În primul rând trebuie să facem distincția dintre monitorizare și evaluare. Monitorizarea constă în producerea de informații privind un anumit fenomen sau privind funcționarea unor anumite politici publice sau instituții, precum și consecințele acestora. Monitorizarea, prin producerea de date, contribuie la procesul de evaluare. Obiectivul evaluării nu este strângerea de informații ci aprecierea unor aspecte ale formulării și implementării politicilor publice<sup>6</sup>.

Monitorizarea îndeplinește patru funcții: de „concordanță, auditare, contabilizare și explicație”<sup>7</sup>.

Funcția de concordanță se referă la conformitatea dintre acțiunile întreprinse în realitate și standardele cuprinse în reglementări. Funcția de audit se referă la faptul că monitorizarea poate determina în ce măsură grupurile țintă ale unei politici au beneficiat într-adevăr de resursele puse la dispoziția lor prin aceea politică. Funcția de contabilizare permite analiza schimbărilor produse de o anumită politică publică. Monitorizarea permite și explicația diferențelor în efectele unor politici.

#### Prezentarea rezultatelor

Rezultatele pot fi prezentate în procente și numere absolute atunci când avem analize cantitative. Rezultatele pot fi prezentate și sub forma studiilor de caz. În analizele calitative se va ține cont de mecanismele identificate, de tipurile de răspuns și de modurile de raportare la anumite chestiuni.

#### Sfaturi practice

- Alege cu atenție grupul țintă pe care dorești să-l monitorizezi. Nu poți monitoriza întregul comportament al administrației publice sau al demnitarilor din România, atât din motive de timp cât și din motive de resurse.

<sup>6</sup> Miroiu, Adrian – Introducere în analiza politicilor publice, Editura Punct, 2001, p. 168

<sup>7</sup> Miroiu, Adrian – Introducere în analiza politicilor publice, Editura Punct, 2001, p. 168

Poti monitoriza toate instituțiile de un anumit tip din România sau toți oficialii care fac parte dintr-o anumită categorie dar cel mai bine este să decupezi un eșantion reprezentativ.

- Alege grupul țintă pe care dorești să-l monitorizezi astfel încât să poți face comparații. De pildă, CRJ a monitorizat aceeași instituție publică în mai multe județe/regiuni de dezvoltare pentru a scoate în evidență diferențele regionale. Desparte datele pentru a face comparații între bărbați și femei, între partide politice sau între rural și urban în privința compartimentului monitorizat. În privința genului, interpretarea trebuie să se facă ținând cont și de ponderea bărbaților și femeilor în grupul monitorizat.

- Alege ce comportament te interesează să monitorizezi. Ex: depunerea în termen a declarațiilor de avere de la începutul sau de la sfârșitul mandatului; sau numărul de abțineri de la decizie în situații de conflict de interese.

- Construiește-ți un plan de monitorizare care să cuprindă tipul de date pe care te vei baza, în ce măsură aceste date sunt ele relevante pentru scopul monitorizării, cum și în ce timp le poți obține, ce metode aplici pentru a le obține, cum le centralizezi. Chiar dacă analizele cantitative sunt cele mai ușor de înțeles și bine primite de jurnaliști și public, analiza calitativă este și ea importantă. Gândește-te dacă trimiterea unor cereri de informații de interes public sau realizarea unor interviuri sau a unor „focus group“-uri te ajută în monitorizare.

- Alege cu grijă perioada de monitorizare. Ține cont de diverse evenimente care sunt programate. Evaluează riscul unor schimbări legislative sau politice care ți-ar putea încurca planurile. Informează-te cu privire la proiectele de legi aflate în discuția Parlamentului și care odată adoptate ar interfera cu planurile tale inițiale de monitorizare. Întotdeauna vor apărea și evenimente neprevăzute precum schimbarea condițiilor economice, conflicte, demisii.

- Monitorizează același grup mai multe perioade de timp. Dacă este posibil încearcă să monitorizezi grupul pe care l-ai ales de-a lungul unei perioade mai mari de timp pentru a pune în evidență evoluția comportamentului de la o perioadă la alta. Gândește-te dacă metodele tale înregistrează și schimbările mici în comportament.

- Monitorizarea poate fi politizată de aceea aceasta nu trebuie să fie partinitoare. Ai grijă să nu implicii în monitorizare parteneri / consultanți / activiști care au o preferință politică care să le afecteze obiectivitatea. Rezultatele obținute pot fi folosite pe post de armă politică.

- Identifică variabile care pot fi ajustate / îmbunătățite și care ar avea un efect de reducere / dezvoltare a tipului de comportament pe care îl monitorizezi.

- Adu dovezi care să-ți susțină recomandările.

#### Exemplu metodă

Informațiile cuprinse în raportul „Comisiile de cercetare a averilor“ au fost colectate de la Curțile de Apel utilizând prevederile Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public. Au fost redactate și trimise, în trei etape, trei tipuri de scrisori cu întrebări privind activitatea comisiilor de cercetare a averilor. Răspunsurile au fost centralizate pe număr de cazuri de cercetare a averii la nivel național și pe regiuni, pe tip de rezolvare a cererii de cercetare a averii și pe tip de instituții care au despus cereri de cercetare a averii.

Accesul la baza de date on-line a Registrului Comerțului este un instrument important în monitorizarea cazurilor de conflicte de interese și incompatibilități. Din păcate această bază de date nu este actualizată în timp real, de aceea este posibil să existe diferențe între starea de fapt și informații din baza de date. Pentru acuratețe, datele din baza de date a Registrului Comerțului ar trebui confruntate cu răspunsurile primite prin cereri de informații publice sau cu declarațiile de avere și de interese, acolo unde acestea există.

## 4. CE LEGI TE AJUTĂ ÎN MONITORIZARE

### 4.1 Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public

Pentru ca o organizație neguvernamentală sau pur și simplu un cetățean să poată monitoriza dacă un oficial anume sau chiar o instituție sau autoritate publică respectă reglementările legale în materie de „incompatibilități“, „conflicte de interese“, „declararea și controlul averilor“ etc, cel mai adesea este necesară solicitarea și obținerea de informații de la autorități/instituții publice. Concret, de exemplu, Legea nr. 161/2003 stabilește că fiecare oficial are obligația să depună o declarație de avere și una de interese. Primul act este unul pe care instituțiile și autoritățile publice au obligația să-l publice fie în Monitorul Oficial al României, fie pe pagina proprie de internet. Așa cum s-a arătat deja, potrivit Legii nr. 161/2003, declarațiile de interese pe care oficialii au obligația să le depună „sunt publice“, fără a exista obligația publicării lor, asemeni declarațiilor de avere. Organizațiile neguvernamentale sau oricare altă persoană juridică sau fizică au dreptul de a solicita informații privind declarațiile de avere și de interese, asemenea informații fiind, potrivit legii speciale în materie, „informații de interes public“. Orice persoană are dreptul de a solicita fotocopii de pe declarațiile de avere sau de interese indiferent dacă acestea au fost publicate în Monitorul Oficial sau pe internet, și indiferent dacă persoana respectivă are sau nu acces la internet sau la publicațiile Monitorului Oficial. Așa cum se va arăta în continuare, aceasta rezultă din împrejurarea că Legea nr. 544/2001 a liberului acces la informațiile de interes public (*reprodusă în Anexa nr. 4*) nu distinge între situațiile în care respectivele informații au fost publicate și cele în care n-au fost publicate, între cele în care persoana care face solicitarea are acces și cele în care persoana nu are acces la pagina de internet sau Monitorul Oficial.

Cunoașterea și utilizarea corectă a prevederilor Legii liberului acces la informațiile publice este foarte importantă în monitorizarea respectării normelor legale privind „incompatibilitățile“ și „conflictele de interese“ (Legea anticorupție nr. 161/2003, mai ales) și „declararea și controlul averilor“ oficialilor (Legea nr. 115/1996 cu modificările și completările ulterioare).

Obligația de a comunica informațiile publice care le sunt solicitate (sau în cazul anumitor categorii de informații, comunicarea lor din oficiu) revine tuturilor autorităților și instituțiilor publice, astfel cum acestea sunt definite prin art. 2 lit. a) din Lege: „prin autoritate sau instituție publică se înțelege orice autoritate sau instituție publică, precum și orice regie autonomă care utilizează resurse financiare publice și care își desfășoară activitatea pe teritoriul României, potrivit Constituției. Informațiile de interes public sunt definite de Lege astfel: „orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației“ – art. 2 lit. b). Este evident că informațiile privitoare la „incompatibilitățile“, „conflictele de interese“, „declararea și controlul averilor“ oficialilor constituie informații de interes public prin aceea că ele privesc activitatea instituțiilor și autorităților publice astfel cum aceasta (și conduita oficialilor aparținând acestor instituții și autorități) este reglementată prin legile speciale în domeniu – Legea anticorupție nr. 161/2003 și Legea nr. 115/1996 privind declararea și controlul averilor.

Potrivit dispozițiilor Legii nr. 544, informațiile de interes public se comunică fie din oficiu (fără a fi nevoie de vreo cerere), fie la cererea, verbală sau scrisă, a solicitantului (solicitantul poate fi orice persoană fizică sau juridică, română sau străină). Accesul la informațiile de interes public este gratuit. De la acest principiu există o singură excepție, aceea prevăzută de art. 9 alin (1) al Legii, potrivit căruia: „În cazul în care solicitarea de informații implică realizarea de copii de pe documentele deținute de autoritatea sau instituția publică, costul serviciilor de copiere este suportat de solicitant, în condițiile legii“.

Așa cum s-a menționat deja, instituțiile și autoritățile publice au obligația de a publica declarațiile de avere ale personalului propriu pe pagina de internet sau în Monitorul Oficial. Prin această dispoziție a sa – art. 4 alin. (2) – Legea nr. 115/1996 include această informație de interes public în categoria informațiilor comunicate din oficiu. De asemenea cum s-a precizat deja, persoana care solicită informații are dreptul de a solicita și de a primi de la autoritatea/instituția publică fotocopii de pe aceste documente chiar dacă ele au fost publicate/comunicate din oficiu. În acest sens există soluții și în jurisprudență (sentința civilă nr. 577/F din 27 iunie 2002 pronunțată de Tribunalul București în dosarul nr. 782/2002), instanța hotărând că obligația instituțiilor/autorităților publice de a comunica din oficiu unele informații de

interes public nu exclude obligația acestora de a comunica informațiile și în scris, la cererea solicitantului, conform articolului 6 din Legea nr. 544/2001<sup>8</sup>. Hotărârea judecătorească amintită confirmă inadecvarea „adăugării la lege“ pe care Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 544/2001 o fac prin dispozițiile art. 21 alin. (2): „În cazul în care informația solicitată este deja comunicată din oficiu în una dintre formele precizate la art. 5 din Legea nr. 544/2001, se asigură de îndată, dar nu mai târziu de 5 zile, informarea solicitantului despre acest lucru, precum și sursa unde informația solicitată poate fi găsită“.

Pentru a obține informațiile dorite, este necesar ca persoana să adreseze o cerere instituției/autorității publice. Cererea poate fi făcută atât în scris cât și verbal, potrivit art. 6 alin. 2 al Legii 544/2001 („verbal“ însemnând, desigur și telefonic). Conform aceluiași articol – alin. (3), de această dată – „Solicitarea în scris a informațiilor de interes public cuprinde următoarele elemente:

- a) autoritatea sau instituția publică la care se adresează cererea;
- b) informația solicitată, astfel încât să permită autorității sau instituției publice identificarea informației de interes public;
- c) numele, prenumele și semnătura solicitantului, precum și adresa la care se solicită primirea răspunsului“.

În cazul în care persoana face solicitarea la sediul instituției, ea trebuie să se adreseze compartimentului/biroului de informare și relații publice sau funcționarului special desemnat în acest scop. Răspunsul la solicitarea făcută se comunică pe loc, în cadrul unui program afișat la sediul instituției/autorității publice. Dacă informațiile solicitate nu sunt disponibile imediat, solicitantul este îndrumat să le ceară în scris.

Experiența de până acum a organizațiilor neguvernamentale, inclusiv a celor din care fac/au făcut parte autorii Ghidului a relevat faptul că este preferabil ca cererile scrise să fie expediate prin poștă, cu confirmare de primire, sau depuse la sediul instituției solicitându-se număr de înregistrare. Cererea poate fi de asemenea expediată prin fax sau e-mail, și în acest caz fiind necesară păstrarea dovezii de trimitere a cererii. Atunci când se solicită fotocopii ale unor documente, este necesar ca acestea să fie indicate cât mai precis și să fie precizată disponibilitatea de a plăti costurile serviciilor de copiere a documentelor.

---

<sup>8</sup> Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului în România – Comitetul Helsinki, Ghid practic pentru accesul la informațiile de interes public, 2002

Dacă solicitarea nu este de competența instituției/autorității publice sesizate, aceasta nu trebuie s-o restituie persoanei, ci, în termen de 5 zile de la primire, o va trimite instituției/autorității competente și va informa solicitantul despre aceasta (art. 24 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.123 din 7 februarie 2002).

Ca termene stabilite prin lege, pentru instituții, pentru comunicarea informațiilor solicitate sunt de reținut următoarele:

- în termen de 5 zile de la primirea cererii instituția publică transmite în scris refuzul comunicării informațiilor și motivarea acestuia;
- în termen de 10 zile de la primirea cererii se comunică în scris informațiile solicitate sau, în cazul în care au fost cerute informații complexe, faptul că ele vor fi comunicate în scris în termen de 30 de zile de la data înregistrării cererii;
- în termen de 30 zile de la înregistrare se comunică în scris informațiile complexe, pentru care identificarea și comunicarea necesită o durată de timp ce depășește 10 zile;
- un termen special de comunicare a informațiilor este cel privind cererile de informații publice formulate de către ziariști - art. 8 alin (5): „Informațiile de interes public solicitate verbal de către mijloacele de informare în masă vor fi comunicate, de regulă, imediat sau în cel mult 24 de ore“.

Nerespectarea termenelor legale pentru comunicarea în scris a refuzului sau a informației echivalează cu refuzul nejustificat de rezolvare a cererii și, implicit de aplicare a legii liberului acces la informațiile de interes public. Chiar dacă, în cele din urmă, refuzul sau informația vor fi comunicate, dar cu depășirea termenelor legale, cel vinovat de întârziere nu poate fi absolvit de răspunderea disciplinară. Nici instituția/autoritatea publică nu va fi scutită de obligația de a plăti solicitantului, pe baza unei hotărâri judecătorești daune materiale sau morale pentru vătămarea cauzată prin nerespectarea Legii. Împotriva refuzului nejustificat, explicit sau tacit, de comunicare a informațiilor sau pentru orice altă încălcare a dreptului persoanei de liber acces la informațiile de interes public (comunicarea informațiilor într-o formă inaccesibilă,



neclară, vagă, incompletă, comunicare tardivă a informațiilor sau a refuzului, necomunicarea prelungirii termenului de la 10 la 30 zile etc.) solicitantul are la dispoziție două căi de atac: reclamația administrativă și plângerea în instanță.

Reclamația administrativă se adresează conducătorului autorității/instituției publice din care face parte angajatul care a refuzat aplicarea prevederilor legii liberului acces la informațiile de interes public. Se formulează în termen de 30 zile de la data la care solicitantul informației a luat cunoștință de încălcarea dreptului. Este de reținut că în situația în care solicitantul nu primește răspuns la cerere după trecerea a 10 zile de la data înregistrării ei și nici răspunsul că termenul a fost prelungit de la 10 la 30 zile, reclamația administrativă se trimite în termen de 30 zile de la expirarea termenului de 10 zile. Trebuie procedat astfel deoarece necomunicarea în termen echivalează cu refuzul nejustificat al rezolvării cererii. În cazul în care persoana primește în termen de 10 zile de la înregistrarea cererii comunicarea că termenul a fost prelungit la 30 zile, termenul pentru introducerea reclamației administrative începe să curgă după expirarea celor 30 zile. Potrivit modelului recomandat prin Normele metodologice, reclamația va trebui să cuprindă referiri cât mai concrete la obiectul cererii inițiale, la numărul și data înregistrării, numele funcționarului care a răspuns cererii (în cazul în care acest lucru s-a întâmplat). Este de asemenea util să se precizeze care sunt motivele din care persoana consideră că legea a fost încălcată.

Atât din formularea Legii nr. 544 cât și a Normelor metodologice, rezultă că reclamantul primește răspuns la reclamația administrativă numai în cazul în care aceasta este admisă. Răspunsul este scris și se comunică în termen de 15 zile de la data depunerii reclamației și trebuie să cuprindă atât informațiile solicitate, cât și sancțiunile disciplinare luate împotriva funcționarului vinovat de încălcarea Legii nr. 544.

În ceea ce privește plângerea în instanță, potrivit actualelor dispoziții ale Legii nr. 544/2001 plângerea se adresează, în primă instanță, tribunalului. Este posibil ca, odată cu intrarea în vigoare a noii Legi a contenciosului administrativ, nr. 554 din 2 decembrie 2004, prima instanță să devină „tribunalele administrativ-fiscale“, instituite prin recenta Lege, Competența teritorială este alternativă, la alegerea petentului: tribunalul în a cărui rază teritorială domiciliază sau tribunalul în a cărui rază teritorială se află sediul autorității/instituției publice.

Spre deosebire de Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, Legea nr. 544/2001 nu prevede ca plângerea în instanță să fie precedată în mod obligatoriu de reclamația administrativă. O astfel de condiționare este, însă, afirmată în art. 36 din Normele metodologice, care astfel adaugă la Legea nr. 544/2001. Totodată trebuie precizat că această condiționare este contradictorie cu prevederile art. 32 al aceluși Norme, potrivit cărora „În cazul în care o persoană consideră că dreptul privind accesul la informațiile de interes public a fost încălcat, aceasta se poate adresa cu reclamație administrativă conducătorului autorității sau instituției publice căreia i-a fost solicitată informația“. Clarificări sub acest aspect a adus una din soluțiile de jurisprudență în care instanța a hotărât că „persoana vătămată în drepturile sale nu are obligația să se adreseze cu reclamație administrativă conducătorului instituției, putând formula plângere direct la instanța de contencios administrativ competentă“ (decizia civilă nr. 589 din 28 noiembrie 2002 pronunțată de Curtea de Apel București Secția de Contencios Administrativ în dosarul Stan vs Președinția României, nr. 1775/2002). Din aceste considerente, autorii Ghidului consideră formularea reclamației administrative drept facultativă.

Persoana care dorește să se adreseze instanței, solicitantul, indiferent dacă a formulat sau nu reclamația administrativă trebuie să o facă în termen de 30 de zile de la data expirării termenelor pentru comunicarea refuzului sau informației, prevăzute în articolul 7 din Legea nr. 544/2001. Este foarte important să se rețină că plângerea este scutită de taxa de timbru.

În plângere se va cere instanței să constate că informațiile solicitate sunt de interes public și să oblige autoritatea/instituția publică să comunice în scris informațiile solicitate. De asemenea, trebuie cerut ca instanța să fixeze un termen în care informațiile să fie comunicate solicitantului. Acesta poate cere și obligarea autorității/instituției publice la plata unor sume de bani cu titlu de daune morale sau/și materiale (patrimoniale). Trebuie indicată valoarea daunelor, pentru fiecare categorie, în ce constă, cum s-au produs, cum pot fi dovedite.

În legătură cu dovedirea „interesului în cauză“, este suficient și argumentul „simplei curiozități, pentru obținerea unei informații de interes public, ceea ce înseamnă că solicitantului nu trebuie să i se impună să facă dovada unui interes direct, personal în legătură cu acea informație.

Plângerea se judecă în procedură de urgență. Aceasta impune instanței fixarea unor termene mai scurte față de regulă, o mai mare reținere în acordarea de amânări, judecarea și în timpul vacanței judecătorești, redactarea cu

operativitate a hotărârilor. Hotărârea tribunalului este supusă recursului (de asemenea scutit de taxe de timbru), care se judecă la Curtea de apel (probabil la secțiile de contencios administrativ și fiscal al Curții de apel, instituite potrivit noii Legi a contenciosului administrativ nr 554/2004). Termenul de introducere a recursului este cel din dreptul comun, de 15 zile de la comunicarea hotărârii. Decizia Curții de apel este definitivă și irevocabilă iar instituțiile/autoritățile publice au obligația de a o pune în aplicare.

#### **4.2 Ordonanța nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor**

Legea nr. 161/2003 (prin art. 78, de exemplu) instituie dreptul persoanelor care se consideră vătămate într-un drept al lor ori într-un interes legitim, ca urmare a încălcării de către „oficiali“ a dispozițiilor Legii, să se adreseze instanței de judecată. Totodată, în temeiul normelor constituționale, cetățenii au dreptul să adreseze autorităților și instituțiilor publice reclamații, sesizări, cereri și propuneri iar autoritățile și instituțiile publice au obligația să răspundă în termenele și în condițiile stabilite prin lege.

Monitorizarea respectării legislației privind conflictele de interese și incompatibilitățile „oficialilor“ presupune inclusiv formularea de cereri de acces la informații publice (potrivit Legii nr. 544/2001), dar și formularea de petiții către conducătorii instituțiilor și autoritățile publice. Actul normativ care reglementează „activitatea de soluționare a petițiilor“ este Ordonanța nr. 27/2002 (aprobată prin Legea nr. 233/2002). Așa cum s-a mai arătat deja<sup>9</sup>, reglementarea privind petițiile reprezintă, în ceea ce privește calificarea cererilor de acces la informații, dreptul comun în materie, respectiv acolo unde Legea nr. 544/2001 nu precizează altă procedură, se aplică prevederile Ordonanței nr. 27/2002 (*reprodusă în Anexa nr. 5*). Dar acest din urmă act normativ ajută în activitatea de monitorizare a respectării Legii nr. 161/2003 inclusiv pentru formularea de petiții prin care conducătorii autorităților și instituțiilor publice sunt sesizați cu privire la încălcări ale legii, respectiv li se solicită să dispună măsurile legale prevăzute pentru asemenea cazuri.

Petițiile adresate instituțiilor și autorităților publice cu privire la modul în care sunt respectate prevederile legii în materie de conflicte și incompatibilități pot să vizeze un număr mare de aspecte concrete. Câteva exemple:

---

<sup>9</sup> Institutul pentru Politici Publice, Institutul Român de Training, „Acces la informații și transparență decizională în administrația publică“, 2004

președintelui Senatului i se poate adresa o sesizare semnalând faptul că sunt indicii că unul dintre senatori se află într-o situație de incompatibilitate; prim-procurorul parchetului i se adresează o reclamație în urma unor indicii că unul dintre funcționarii publici aparținând unei regii autonome județene a comis infracțiunea de fals atunci când în declarația de interese nu a înscris unul sau mai multe interese care, potrivit legii, trebuiau declarate; conducătorului instituției i se reclamă faptul că persoana care păstrează declarațiile de interese ale personalului din instituția respectivă i-a refuzat accesul la aceste acte.

Potrivit Ordonanței nr. 27/2002, sesizările, reclamațiile și cererile astfel adresate conducătorilor autorităților și instituțiilor publice sunt numite generic petiții.

Ordonanța prevede că pentru soluționarea legală a petițiilor ce le sunt adresate conducătorii autorităților și instituțiilor publice sunt obligați să organizeze un compartiment distinct pentru relații cu publicul, care să primească, să înregistreze, să se îngrijească de rezolvarea petițiilor și să expedieze răspunsurile către petiționari.

Dintre prevederile cele mai importante ale Ordonanței nr. 27/2002, utile celor care doresc să le utilizeze în monitorizarea conflictelor de interese și a incompatibilităților, trebuie reținute următoarele:

- petițiile greșit îndreptate vor fi trimise în termen de 5 zile de la înregistrare autorităților sau instituțiilor publice care au ca atribuții rezolvarea problemelor sesizate, urmând ca petiționarul să fie înștiințat despre aceasta (art. 6<sup>1</sup>);
- autoritățile și instituțiile publice au obligația să comunice petiționarului, în termen de 30 de zile de la data înregistrării petiției, răspunsul, indiferent dacă soluția este favorabilă sau nefavorabilă (art. 8 alin. 1);
- în situația în care aspectele sesizate prin petiție necesită o cercetare mai amănunțită, conducătorul autorității sau instituției publice poate prelungi termenul de 30 de zile cu cel mult 15 zile (art. 9);
- în cazul în care prin petiție sunt sesizate anumite aspecte din activitatea unei persoane, aceasta nu poate fi soluționată de persoana în cauză sau de către un subordonat al acesteia (art. 11);

– constituie abatere disciplinară și se sancționează potrivit prevederilor Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici sau, după caz, potrivit legislației muncii următoarele fapte: nerespectarea termenelor de soluționare a petițiilor, prevăzute în prezenta ordonanță; intervențiile sau stăruințele pentru rezolvarea unor petiții în afara cadrului legal; primirea direct de la petiționar a unei petiții în vederea rezolvării, fără a fi repartizată de șeful compartimentului (art. 15);

– modul de soluționare a petițiilor adresate Parlamentului și Președintelui României se face potrivit reglementărilor proprii (art. 15<sup>1</sup>).

Potrivit dreptului comun în materie, Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei. Prevederile Legii nr. 554/2004 pot fi folosite inclusiv de persoanele care – în monitorizarea Legii nr. 161/2003, prin utilizarea dreptului de petiționare – consideră că autoritățile publice le-au încălcat unul sau mai multe drepturi ori interese legitime. În mod concret, o persoană care consideră că sesizarea sau reclamația sa nu a fost soluționată corespunzător de autoritatea publică căreia i s-a adresat în legătură cu una sau mai multe nereguli vizând conflictele de interese sau incompatibilitățile „unor oficiali“ au dreptul să se plângă instanței de contencios administrativ. În mod și mai concret, dacă sesizarea/reclamația a primit o soluție nesatisfăcătoare pentru petent, înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ acesta are obligația de a formula o „plângere prealabilă“ pentru reexaminarea/revizuirea actului administrativ contestat. „Plângerea prealabilă“ se adresează autorității/organului ierarhic superior, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului. Dacă și în urma celui de-al doilea răspuns, persoana este nemulțumită de soluția dată cererii/reclamației sale, are dreptul să se adreseze instanței de judecată.

La câteva din dispozițiile mai importante ale Legii nr. 554/2004, în principal cu privire la instanțele de contencios administrativ competente să judece cereri de genul celor amintite aici, se fac referiri în cadrul secțiunii 4.4 din Ghid.

### **4.3 Legea nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averilor**

Actul normativ care reglementează acest domeniu este Legea nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici.

Legea nr. 115/1996 a intrat în vigoare la data de 28 octombrie 1996. Până în prezent, ea fost modificată prin trei acte normative: Legea nr. 161/2003 și Ordonanțele de urgență nr. 40/2003 și 24/2004 (modificările cele mai importante au fost făcute prin Legea nr. 161/2003). În *Anexa nr. 6* vor fi reproduse atât Legea nr. 115/1996 cât și modificările aduse acesteia prin cele două Ordonanțe de urgență (această soluție se impune întrucât Legea nr. 116/1996, astfel cum a fost modificată și completată, nu a fost republicată, deși OU nr. 24/2004 dispunea în acest sens). O.U.G. nr. 14/2005 este reprodusă în Anexa nr. 3.

Câteva dintre cele mai importante prevederi ale Legii nr. 115/1996 sunt următoarele:

– persoanele care au obligația să își declare averea sunt: Președintele României, deputații, senatorii, membrii Guvernului, consilierii prezidențiali, consilierii de stat, secretarii de stat, subsecretarii de stat, precum și asimilații acestora, magistrații și asimilații acestora, consilierii județeni și locali, primarii, viceprimarii, prefectii, subprefecții, persoanele cu funcții de conducere și de control și funcționarii publici care își desfășoară activitatea în cadrul autorităților publice centrale ori locale sau în cadrul instituțiilor publice ori de interes public, personalul încadrat la cabinetul demnitarului, membrii consiliilor de administrație și persoanele care dețin funcții de conducere, de la director în sus, în cadrul regiilor autonome de interes național sau local, al companiilor și societăților naționale, societăților comerciale la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar, instituțiilor publice implicate în realizarea procesului de privatizare, Băncii Naționale a României, băncilor la care statul este acționar majoritar, persoanele care sunt numite în funcție de către Președintele României, Parlament sau Primul-ministru - art. 2 al Legii, astfel cum a fost modificat și completat prin Legea nr. 161/2003; persoanele care candidează pentru funcția de Președinte al României, deputat, senator, consilier județean, consilier local sau primar au și ele obligația să își declare averea;

declarația de avere se depune la Biroul Electoral Central sau, după caz, la biroul electoral de circumscripție, o dată cu declarația de acceptare a candidaturii, în două exemplare (art. 6<sup>1</sup>, introdus prin O.U.G. nr. 24/2004);

– declarația de avere se face în scris, pe propria răspundere; formatul declarației de avere a fost modificat succesiv după adoptarea Legii nr. 161/2003, ultimul format fiind cel stabilit prin O.U.G. nr. 14/2005 (a se vedea Anexa nr. 3); declarația de avere se depune în termen de 15 zile de la data numirii sau alegerii în funcție; în situația funcțiilor eligibile, care presupun validarea, depunerea declarației se face înaintea acesteia. (art. 3, alin. 1 și 2);

– declarația de avere se publică pe paginile de Internet ale Parlamentului, Guvernului, ministerelor, celorlalte autorități ori instituții publice centrale, prefecturilor sau consiliilor județene, după caz, ori în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a, în termen de 30 de zile de la data depunerii (art. 4, alin. 2, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 161/2003);

– persoanele menționate mai sus au obligația ca, anual, în situația în care dobândesc bunuri de natura celor prevăzute în formularul declarației de avere, să își actualizeze declarația de avere; de asemenea, la încheierea mandatului sau la încetarea activității, ele au obligația să depună o nouă declarație privind averea pe care o dețin la data respectivă (art. 6, alin. 1, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 161/2003);

– neactualizarea declarației de avere, din motive imputabile, până la data de 31 decembrie a fiecărui an, în situația dobândirii altor bunuri, sau nedeținerea unei noi declarații în termen de 15 zile de la încetarea activității ori, după caz, de la expirarea a 4 ani de la ultima declarație conduce la declanșarea din oficiu a procedurii de control (art. 6, alin. 4, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 161/2003);

– în cazul în care între averea declarată la data investiției sau numirii în funcție și cea dobândită pe parcursul exercitării funcției se constată diferențe vădite și există dovezi certe că unele bunuri ori valori nu puteau fi dobândite din veniturile legale realizate de persoana în cauză sau pe alte căi licite, averea este supusă controlului (art. 7);

– pe lângă fiecare curte de apel va funcționa o comisie de cercetare a averilor (art. 8);

– cercetarea averii Președintelui României, a deputaților, senatorilor, membrilor Guvernului, secretarului general al Guvernului, conducătorilor autorităților publice numiți de Președinte, de Parlament sau de primul-ministru, a judecătorilor Curții Constituționale, consilierilor de conturi, membrilor Colegiului jurisdicțional al Curții de Conturi și procurorilor financiari de pe lângă aceasta, a magistraților de la Curtea Supremă de Justiție și de la parchetul de pe lângă aceasta, de la Parchetul Național Anticorupție, precum și de la curțile de apel și de la parchetele de pe lângă acestea, aflați în funcție, se face de către o comisie specială (art. 21, alin. 1, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 161/2003);

– cererea de cercetare a averilor poate fi făcută de către: a) procurorul general al parchetului de pe lângă curtea de apel sau conducătorul autorității publice la care a funcționat ori funcționează cel a cărui avere este supusă cercetării; b) persoanele care ocupă funcții sau demnități publice și cărora li s-au adus imputări publice cu privire la proveniența averii pe care o dețin; persoanele menționate la lit. a) pot fi sesizate de către orice cetățean care are cunoștință și care furnizează indicii certe că un oficial a dobândit bunuri de valoare pe care nu le-ar fi putut dobândi din veniturile legale realizate de persoanele în cauză sau pe alte căi licite; cererile de cercetare se adresează comisiei de cercetare de pe lângă curtea de apel în raza căreia domiciliază persoana a cărei avere este supusă controlului (art. 9, alin. 2 – 4).

Relevanța acestei Legi pentru procesul de monitorizare a conflictelor de interese și incompatibilitățile oficialilor constă în special din faptul că datele și informațiile rezultate din aplicarea concretă a Legii declarării și controlului averilor pot să constituie date și informații utile procesului de monitorizare avut în vedere prin Ghidul de față, după cum urmează:

– dacă pe timpul monitorizării conflictelor de interese și incompatibilităților, există informații despre oficiali care fie nu au depus declarațiile de avere cerute de Lege, fie nu le-au actualizat, fie acestea conțin date incomplete sau neadevărate cu privire la averea reală a oficialilor și familiilor lor, organizația/persoana care monitorizează au în acest fapt



un indiciu că ar putea să existe probleme inclusiv cu eventuale situații de incompatibilitate și conflicte de interese ale respectivilor oficiali;

– declarațiile de avere ale oficialilor – mai ales în cel mai recent format, stabilit prin O.U.G. 14/2005 – conțin date care pot fi utile monitorizării; astfel, oficialii au, între altele, obligația să facă precizări cu privire la: „calitatea de asociat sau acționar la societăți comerciale române ori străine, dacă valoarea părților sociale sau a acțiunilor depășește echivalentul a 5.000 euro“ (în formatul actual al declarațiilor de avere, astfel cum acesta a fost stabilit prin Ordonanța de urgență nr. 24/2004, oficialii au obligația să precizeze inclusiv denumirea societății comerciale, numărul de părți sociale sau de acțiuni precum și valoarea părților sociale sau a acțiunilor); prin compararea datelor înscrise în declarațiile de interese și în declarațiile de avere, se pot obține concluzii relevante în procesul de monitorizare; monitorizările de până acum au evidențiat cazuri în care oficialii au „omis“ să înscrie în declarațiile de interese, interese pe care ei le aveau și le înscriseseră în declarațiile de avere;

– alte date utile monitorizării și identificării unor eventuale cazuri de incompatibilitate sau conflict de interese pot fi găsite și alte capitole ale declarațiilor de avere: „alte bunuri producătoare de venituri nete care însumate depășesc echivalentul a 5.000 euro pe an“; „alte activități cu scop lucrativ, care produc un venit anual a cărui valoare depășește echivalentul a 5.000 euro“;

– utile monitorizării pot fi de asemenea informațiile rezultate din activitatea comisiilor de cercetare prevăzute de Legea nr. 115/1996; prin coroborarea datelor rezultate din procesul de monitorizare cu cele din activitatea comisiilor amintite pot fi obținute concluzii relevante cu privire la eventuala dobândire a averilor oficialilor inclusiv prin încălcarea dispozițiilor legale în materie de conflicte de interese și incompatibilități.

#### **4.4 Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică**

Organizațiilor neguvernamentale și cetățenilor care își propun monitorizarea conflictelor de interese (și a eventualelor cazuri de dobândiri de „averi“ prin încălcarea reglementărilor legale în materie de „conflicte de interese“) le poate fi utilă și Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Pe același temei legal, al liberului acces la informațiile de interes public (Legea nr. 544/2001) orice persoană are dreptul să ceară și să primească informații privitoare la legalitatea luării deciziilor administrative și a adoptării actelor normative. Desigur, cu ocazia verificărilor făcute cu privire la legalitatea luării deciziilor administrative și a adoptării actelor normative, cei care monitorizează pot să identifice și cazuri în care oficialii s-au aflat în situații de incompatibilitate nedeclarate și în care au luat/participat la luarea de decizii administrative ori au participat la adoptarea de acte normative.

Astfel cum sunt enunțate de chiar textul Legii, principiile care stau la baza transparenței decizionale în administrația publică au în vedere: informarea în prealabil a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice precum și asupra proiectelor de acte normative; consultarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative; participarea activă a cetățenilor la luarea deciziilor administrative și în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative.

Este important de reținut că, potrivit art. 4 din Lege, autoritățile administrației publice cărora le sunt aplicabile normele „transparenței decizionale“ sunt:

- a) autoritățile administrației publice centrale: ministerele, alte organe centrale ale administrației publice din subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice descentralizate ale acestora, precum și autoritățile administrative autonome;
- b) autoritățile administrației publice locale: consiliile județene, consiliile locale, primăriile, instituțiile și serviciile publice de interes local sau județean.

Așa cum se poate observa, Legea nu este aplicabilă Guvernului sau Parlamentului.

De asemenea, este exceptat de la prevederile Legii „procesul de elaborare a actelor normative și ședințelor în care sunt prezentate informații privind:

- a) apărarea națională, siguranța națională și ordinea publică, interesele strategice economice și politice ale țării, precum și deliberările autorităților, dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate, potrivit legii;
- b) valorile, termenele de realizare și datele tehnico-economice ale activităților comerciale sau financiare, dacă publicarea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale, potrivit legii;
- c) datele personale, potrivit legii“.

Legea nr. 52/2003 instituie două drepturi principale ale cetățenilor și a asociațiilor legal constituite: primul, de participare la procesul de elaborare a actelor normative iar al doilea de participare la procesul de luare a deciziilor.

Din formularea actuală a Legii reiese că cetățenii străini sau apatrizii, inclusiv cei rezidenți în România, nu se pot folosi de mecanismele instituite prin Legea transparenței. Ei pot apela la organizațiile legal constituite pentru a beneficia de drepturile prevăzute de lege. Însă în privința „informării“, așa cum se va observa în continuare, prevederile Legii se referă la „persoane“, și nu la „cetățeni“, ceea ce înseamnă că atât cetățenii străini și apatrizii cât și toate persoanele juridice pot primi informațiile despre proiectele de acte normative (dar de consultat, numai cetățenii și organizațiile neguvernamentale pot fi consultate). Este de asemenea de precizat că Legea dă dreptul de participare numai organizațiilor „de reprezentare civică“, adică a organizațiilor neguvernamentale, sindicatelor și altor organizații non-profit constituite legal. Nu pot folosi direct mecanismele acestei Legi societățile comerciale sau partidele politice. Acestea pot să intervină prin intermediul unor persoane fizice (membri ai partidului, de exemplu), fie prin intermediul unor organizații neguvernamentale constituite pentru a le reprezenta interesele.

Referitor la participarea la procesul de elaborare a actelor normative, vom reproduce acea parte a textului Legii (art. 6) având relevanța cea mai mare prin raportare la scopul Ghidului:

„(1) În cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative autoritatea administrației publice are obligația să publice un anunț referitor la această acțiune în site-ul propriu, să-l afișeze la sediul

propriu, într-un spațiu accesibil publicului, și să-l transmită către mass-media centrală sau locală, după caz. Autoritatea administrației publice va transmite proiectele de acte normative tuturor persoanelor care au depus o cerere pentru primirea acestor informații.

(2) Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ va fi adus la cunoștință publicului, în condițiile alin. (1), cu cel puțin 30 de zile înainte de supunerea spre analiză, avizare și adoptare de către autoritățile publice. Anunțul va cuprinde o notă de fundamentare, o expunere de motive sau, după caz, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, textul complet al proiectului actului respectiv, precum și termenul limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ.

(4) La publicarea anunțului autoritatea administrației publice va stabili o perioadă de cel puțin 10 zile pentru a primi în scris propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice.

(5) Conducătorul autorității publice va desemna o persoană din cadrul instituției, responsabilă pentru relația cu societatea civilă, care să primească propunerile, sugestiile și opiniile persoanelor interesate cu privire la proiectul de act normativ propus.

(7) Autoritatea publică în cauză este obligată să decidă organizarea unei întâlniri în care să se dezbate public proiectul de act normativ, dacă acest lucru a fost cerut în scris de către o asociație legal constituită sau de către o altă autoritate publică.

(8) În toate cazurile în care se organizează dezbateri publice, acestea trebuie să se desfășoare în cel mult 10 zile de la publicarea datei și locului unde urmează să fie organizate. Autoritatea publică în cauză trebuie să analizeze toate recomandările referitoare la proiectul de act normativ în discuție“.

Cât privește participarea la procesul de luare a deciziilor, reglementat prin art. 7 al Legii, principalele dispoziții sunt:

„Art. 7. – Participarea persoanelor interesate la lucrările ședințelor publice se va face în următoarele condiții:

- a) anunțul privind ședința publică se afișează la sediul autorității publice, inserat în pagina de internet proprie și se transmite către mass-media, cu cel puțin 3 zile înainte de desfășurare;
- b) acest anunț trebuie adus la cunoștința cetățenilor și a asociațiilor legal constituite care au prezentat sugestii și propuneri în scris, cu valoare de recomandare, referitoare la unul dintre domeniile de interes public care urmează să fie abordat în ședință publică;
- c) anunțul va conține data, ora și locul de desfășurare a ședinței publice, precum și ordinea de zi.

Art. 10. – Minuta ședinței publice, incluzând și votul fiecărui membru, cu excepția cazurilor în care s-a hotărât vot secret, va fi afișată la sediul autorității publice în cauză și publicată în pagina proprie de internet.

Art. 11. – (1) Autoritățile publice prevăzute la art. 4 sunt obligate să elaboreze și să arhiveze minutele ședințelor publice. Atunci când se consideră necesar, ședințele publice pot fi înregistrate“.

Așa cum s-a arătat anterior, în conformitate cu dispozițiile Legii nr. 161/2003, referitoare la conflictele de interese, oficialii au obligația de a nu emite acte administrative sau dispoziții, de a nu încheia acte juridice și de a nu participa la luarea unor decizii care ar produce faloase materiale pentru ei, pentru soții lor ori pentru rudele lor de gradul I. Organizațiile neguvernamentale sau cetățenii care își propun să monitorizeze respectarea prevederilor Legii în acest domeniu au posibilitatea utilizării Legii transparenței decizionale. În ceea ce privește participarea la procesul de elaborare a actelor normative, precum și participarea la procesul de luare a deciziilor, Legea transparenței decizionale oferă câteva oportunități speciale în sensul amintit.

Una dintre cele mai importante oportunități este dreptul oricărei persoane de a solicita și primi informații privind procesul de elaborare a actelor normative și de luare a deciziilor. Acest drept rezultă nu numai din dispozițiile legii speciale, Legea liberului acces la informații, dar chiar și din textul Legii transparenței. Astfel, art. 11 alin. (2) al Legii stabilește că „Înregistrările ședințelor publice, cu excepția celor prevăzute la art. 6, vor fi făcute publice, la cerere, în condițiile Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public“. Din coroborarea acestui alineat cu alin. (1) al aceluiași articol – citat anterior și potrivit cu care autoritățile publice sunt obligate să elaboreze și să arhiveze minutele și/sau înregistrările ședințelor publice –, rezultă că orice persoană poate să solicite și să primească informații cu privire la modul concret în care au fost luate deciziile administrative (respectiv au fost

elaborate actele normative). Informațiile astfel solicitate și primite pot să ajute persoanele respective în sensul în care ele conțin date privind eventualele conflicte de interese sau chiar incompatibilități în care s-au putut afla unii sau alții dintre oficiali în exercitarea pozițiilor lor publice.

Urmărirea procesului de elaborare a actelor normative și de luare a deciziilor, inclusiv după ce deciziile administrative au fost deja luate sau actele normative elaborate și adoptate, este una din căile prin care se poate constata dacă pe parcursul acestui proces oficialii s-au aflat într-o situație de incompatibilitate sau conflict de interese. Ocolirea procedurilor prescrise de lege poate să fie un indiciu că, în luarea unei decizii, sau în elaborarea și votarea unui act normativ unul sau mai mulți oficiali ar fi putut avea un interes pe care să-l fi apărât inclusiv prin evitarea unei dezbateri publice. Astfel, faptul că o organizație neguvernamentală sau o persoană constată că o ședință publică a consiliului local nu a fost anunțată în prealabil – în conformitate cu art. 7 alin. (1) al Legii transparenței – poate să constituie un indiciu că în ședința respectivă au fost adoptate decizii în care unul sau mai mulți consilieri locali au avut unul sau mai multe interese dintre cele prohibite prin normele conflictului de interese din Legea anticorupție. Desigur că este vorba numai de un indiciu, clarificarea până la capăt a situației presupunând și alți pași, recomandați în această secțiune dar și în altele din Ghid. Asemenea indicii ar putea să rezulte inclusiv din refuzul unor autorități de a furniza informațiile solicitate cu privire la anunțurile publicate/care trebuiau publicate în cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative – art. 6 alin. (1) – (4) din Legea transparenței.

Căile de atac pe care persoana refuzată de autoritatea publică le are la dispoziție sunt cele prezentate în cadrul secțiunii 4.2.

Legea „transparenței“ prevede și ea căi de atac specifice, la dispoziția „oricărui persoane care se consideră vătămate în drepturile lor, prevăzute de prezenta Lege“. Art. 13 alin. (1) al Legii dispune că persoanele respective pot face „plângere în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990, cu modificările și completările ulterioare“ iar la alin (2) se prevede că „Plângerea și recursul se judecă în procedură de urgență și sunt scutite de taxă de timbru“.

În legătură cu această cale de atac este de precizat, din nou, că ulterior adoptării Legii transparenței, mai precis la data de 6 ianuarie 2005 a intrat în vigoare o nouă Lege a contenciosului administrativ nr. 554 din 2 decembrie 2004, publicată în M.O. nr. 1154 din 7 decembrie 2004. Potrivit dispozițiilor noii Legi (art. 7 lit d), “Litigiile privind actele administrative emise sau

încheiate de autoritățile publice locale și județene, se soluționează, în fond, de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, se soluționează, în fond, de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege specială nu se prevede altfel. Recursul împotriva sentințelor pronunțate de tribunalele administrativ-fiscale se judecă de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, iar recursul împotriva sentințelor pronunțate de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel se judecă de Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, dacă prin lege specială nu se prevede altfel. Reclamantul se poate adresa instanței de la domiciliul său sau celei de la domiciliul pârâtului. Dacă reclamantul a optat pentru instanța de la domiciliul pârâtului, nu se poate invoca excepția necompetenței teritoriale“. Cât privește termenele de introducere a acțiunii, lit e) a aceluiași articol din noua Lege stabilește că “Cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual sau recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate se pot introduce în termen de 6 luni de la<sup>10</sup>: a) data primirii răspunsului la plângerea prealabilă sau, după caz, data comunicării refuzului, considerat nejustificat, de soluționare a cererii; b) data expirării termenului legal de soluționare a cererii, fără a depăși termenul prevăzut la alin. (2)<sup>11</sup>; c) data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative“. Până la data la care se vor constitui noile instanțe prevăzute de noua Lege a contenciosului administrativ, competente să judece plângeri pe temeiul Legii transparenței vor fi în continuare, în fond tribunalele județene, în cazul actelor autorităților locale și județene, și Curțile de apel, pentru cazul actelor autorităților centrale (lista acestor instanțe și a datelor lor de contact este prezentată în *Anexa nr. 7*).

#### **4.5 Statutul funcționarilor publici și Codul de conduită a funcționarilor publici**

Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici (republicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 251 din 22/03/2004) nu cuprinde reglementări în plus față de Legea nr. 161/2003 cu privire la conflictele de interese și regimul incompatibilităților funcționarilor publice. Deși relativ puțin

---

<sup>10</sup> Art. 11 alin (1) din Legea 554/2004

<sup>11</sup> Textul art. 11 alin (2) este următorul: Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ unilateral, cererea poate fi introdusă și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de un an de la data emiterii actului.

numeroase, asemenea prevederi se regăesc în Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, intrată în vigoare la data de 8 martie 2004. Astfel, art. 11 („Folosirea imaginii proprii“) prevede că „În considerarea funcției publice deținute, funcționarilor publici le este interzis să permită utilizarea numelui sau imaginii proprii în acțiuni publicitare pentru promovarea unei activități comerciale, precum și în scopuri electorale“. De asemenea, art. 19 („Limitarea participării la achiziții, concesiuni sau închirieri“) stabilește că „Orice funcționar public poate achiziționa un bun aflat în proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, supus vânzării în condițiile legii, cu excepția următoarelor cazuri: a) când a luat cunoștință, în cursul sau ca urmare a îndeplinirii atribuțiilor de serviciu, despre valoarea ori calitatea bunurilor care urmează să fie vândute; b) când a participat, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, la organizarea vânzării bunului respectiv; c) când poate influența operațiunile de vânzare sau când a obținut informații la care persoanele interesate de cumpărarea bunului nu au avut acces“. În sfârșit, actul normativ amintit (art. 21) prevede că Agenția Națională a Funcționarilor Publici sau comisia de disciplină poate fi sesizată de orice persoană cu privire la încălcarea prevederilor prezentului cod de conduită.

#### **4.6 Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali**

Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali conține și el un număr de prevederi referitoare la regimul incompatibilităților și conflictelor de interese specifice acestei categorii de oficiali (în plus față de reglementările Legii nr. 161/2003, în această categorie este inclus și „delegatul sătesc“).

Art. 9 al Legii prevede și el incompatibilitatea drept un caz de „încetare de drept, înainte de expirarea duratei normale a mandatului“ aleșilor locali.

Spre deosebire de Legea nr. 161/2003, care prevede încetarea mandatului de consilier local sau consilier județean pentru cazuri de incompatibilitate, Legea nr. 393/2004 (art. 9, alin. 3) stabilește că acest lucru se face „de către consiliul local, respectiv de consiliul județean, prin hotărâre, la propunerea primarului ori, după caz, a președintelui consiliului județean sau a oricărui consilier“. Întrucât ambele Legi sunt organice, sub acest aspect rezultă că sunt aplicabile dispozițiile Legii nr. 393/2004, ulterioară Legii nr. 161/2003. Din interpretarea textului de lege amintit mai rezultă, de asemenea, că sesizarea privind cazurile de incompatibilitate a consilierilor locali sau județeni se adresează primarului, respectiv președintelui consiliului județean, după caz.



În cazul primarului, cel care constată încetarea de drept a mandatului înainte de termen, ca urmare a stării de incompatibilitate, este prefectul (art. 16, alin. 1), ceea ce înseamnă că în aceste cazuri sesizările vor fi adresate de asemenea prefectului. În Anexa nr. 2 sunt reproduse extrase din Legea nr. 393/2004 (Secțiunea 1 și Secțiunea a 2-a, cuprinzând inclusiv art. 9, alin. 3 și art. 16, alin. 1, menționate mai sus).

În materia conflictelor de interese ale aleșilor locali, Legea nr. 393/2004 cuprinde un capitol special – Cap. VIII, Registrul de interese – reprodus în Anexa nr. 2). În activitatea de monitorizare a conflictelor de interese ale aleșilor locali, este necesară interpretarea coroborată a dispozițiilor acestei Legi, pe de o parte, iar pe de altă parte ale Legii nr. 161/2003, respectiv O.U.G. nr. 14/2005 privind modificarea formularelor pentru declarația de avere și pentru declarația de interese.

#### **4.7 Ordonanța de urgență nr. 60/2001 privind achizițiile publice** (aprobată cu modificări prin Legea nr. 212/2002)

Cei mai importanți specialiști ai luptei împotriva corupției sunt practic unanimi în a aprecia că „Puține activități generează tentații mai mari sau oferă oportunități mai ridicate pentru corupție decât sectorul achizițiilor publice”<sup>12</sup>.

Cunoașterea principalelor reglementări legale privind achizițiile publice este utilă activităților de monitorizare a conflictelor de interese și incompatibilităților oficialilor din mai multe puncte de vedere. Vizând, între altele, să evite obținerea de contracte publice prin încălcarea reglementărilor legale referitoare la conflictele de interese și incompatibilități, O.U.G. nr. 60/2001 a inclus printre principiile care stau la baza atribuirii contractului de achiziție publică și pe acela al „tratamentului egal” al tuturor furnizorilor de produse/executanților de lucrări/prestatori de servicii. Același sens îl au și prevederile art. 10 al O.U.G., potrivit cărora „Contractele de achiziție publică se atribuie de regulă prin aplicarea procedurilor de licitație deschisă sau restrânsă” (două dintre mai multele proceduri pentru prin care „autoritățile contractante” pot să facă atribuirea unui contract de achiziție publică).

Deosebit de relevante pentru activitățile de monitorizare la care se referă Ghidul de față sunt prevederile art. 53 ale O.U.G. nr. 60/2001, reglementând

---

<sup>12</sup> Asociația Română pentru Transparență, „*Ghidul Transparency International, Sisteme de integritate publică*” (volum editat de Jeremy Pope), București, 2002

trei cazuri de conflicte de interese specifice procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice. Textul amintit stabilește că: „Nu au dreptul să fie membri în comisia de evaluare sau în juriu următoarele persoane: a) soțul sau o rudă până la gradul al treilea inclusiv ori un afin până la gradul al treilea inclusiv cu unul dintre ofertanți/candidați/concurenți; b) persoanele care în ultimii 3 ani au avut contracte de muncă sau de colaborare cu unul dintre ofertanți/candidați/concurenți ori care au făcut parte din consiliul de administrație sau din orice alt organ de conducere sau de administrație al acestora; c) persoanele care dețin părți sociale sau acțiuni din capitalul social subscris al unuia dintre ofertanți/candidați/concurenți“.

Vizând de asemenea evitarea conflictelor de interese și concurența neloială, articolele 75 și 76 ale O.U.G. nr. 60/2001 interzic în mod imperativ ca persoanele fizice sau juridice care au participat în orice fel la întocmirea documentației pentru elaborarea și prezentarea ofertei sau care fac parte din comisia de evaluare constituită pentru atribuirea contractului de achiziție publică respectiv, să fie „ofertante, ofertante asociate sau subcontractante“. În plus, se prevede că persoana sau instituția contractantului nu are dreptul de a angaja cu carte de muncă sau prin convenție civilă, în scopul îndeplinirii contractului de achiziție publică, persoane fizice sau juridice care au participat la întocmirea documentației pentru elaborarea și prezentarea ofertei sau care au făcut parte din comisia de evaluare constituită pentru atribuirea contractului în cauză, pe parcursul unei perioade de cel puțin 6 luni de la încheierea contractului.

Verificarea modului în care au fost atribuite contractele de achiziții publice poate fi partea cea mai consistentă – și mai „fructuoasă“ – a monitorizării conflictelor de interese și incompatibilităților. Experiența din România din ultimii ani a arătat că oficialii sunt tentați cel mai adesea să-și folosească pozițiile publice în obținerea de avantaje private pe seama „banului public“, îndeosebi prin obținerea privilegiată a contractelor de achiziții publice pentru firmele lor, ale familiilor lor, ale rudelor sau colegilor de partid.

În prezent, în România există un cadru legal în general adecvat verificării modului în care sunt atribuite contractele de achiziții publice (și a eventualelor ca lucrul acesta să se întâmple cu încălcarea normelor legale în materie de conflicte de interese și incompatibilități). Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, Ordonanța nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, respectiv Legea nr. 554/2004

privind contenciosul administrativ, la care s-au făcut referiri anterior, constituie un temei legal solid în acest sens. În mod concret, primele trei legi (ale transparenței administrației publice) dau dreptul cetățenilor de a obține orice informații în legătură cu procedurile și cu toate celelalte condiții în care au fost atribuite contractele de licitație publică. Aceste informații nu pot fi refuzate de „autoritățile contractante“ cu argumentul că ar fi exceptate de la liberul acces la informațiile de interes public întrucât constituie informații privind activitățile comerciale sau financiare a căror publicitate aduce atingere principiului concurenței loiale (art. 12, alin 1, lit. c din Legea nr. 544/2001). Odată atribuit contractul de achiziții publice, principiul concurenței loiale nu mai poate fi afectat prin publicitatea acelor informații de interes pentru acțiunile de monitorizare avute în vedere de prezentul Ghid, de exemplu: valoarea contractului de achiziții publice, documentația pentru elaborarea și prezentarea ofertei, identitatea ofertanților și în ce a constat oferta lor (cu deosebire a ofertantului a cărui ofertă a fost stabilită ca fiind câștigătoare) etc. Odată obținute aceste informații, ele pot fi coroborate cu alte date obținute cu ocazia monitorizării (din declarațiile de avere, de interese sau de la Oficiul Registrului Comerțului) putându-se stabili în special dacă în firma ofertantului câștigător au avut interese unul sau mai mulți oficiali și dacă respectivii oficiali au făcut, în beneficiul propriilor interese, acte sau fapte interzise prin reglementările privind conflictele de interese. În cazul în care pe timpul monitorizării se constată că autoritățile publice au afectat vreunul din drepturile și interesele legitime ale cetățenilor – dreptul de acces la informațiile publice, dreptul de a participa la luarea deciziilor, legalitatea cheltuirii fondurilor publice etc. – pot fi urmate procedurile contenciosului administrativ, astfel cum acestea sunt prescrise prin legea nr. 544/2001, respectiv prin Legea nr. 554/2004.

## 5. UNDE SESIZEZI

În secțiunile 2 și 4 ale Ghidului, au fost făcute precizări/recomandări cu privire la autoritățile competente legal să primească și să soluționeze sesizările având ca obiect încălcări ale prevederilor legale, respectiv vătămarea unor drepturi și interese legitime ale cetățenilor.

Pentru a ușura lucrul cu acest Ghid, în cadrul acestei secțiuni va fi făcută o recapitulare sintetizată a respectivelor precizări/recomandări, astfel:

a) *solicitările de informații și sesizările privind conflictele de interese ale membrilor Guvernului și persoane deținând alte funcții publice de autoritate din administrația publică centrală și locală* (secțiunea 2.3.1.a din Ghid) vor fi adresate primului ministru; așa cum s-a arătat în secțiunea amintită, această soluție se impune din cauza faptului că ulterior adoptării Legii nr. 161/2003, autoritatea având competențe specifice, Corpul de control al primului-ministru, a fost desființat fără a fi desemnată a altă instituție care să-i preia respectivele competențe;

b) *solicitările de informații și sesizările privind conflictele de interese ale aleșilor locali* (secțiunea 2.3.1.b din și Anexa nr. 2 din Ghid) se adresează prefectului;

c) *solicitările de informații și sesizările privind conflictele de interese ale funcționarilor publici* (secțiunea 2.3.1.c și 4.5 din Ghid) se adresează conducătorului autorității sau instituției publice ori șefului ierarhic căruia îi este subordonat direct funcționarul public în cauză; de asemenea, este de reținut că, potrivit art. 21 al Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, Agenția Națională a Funcționarilor Publici sau comisia de disciplină poate fi sesizată de orice persoană cu privire la încălcarea prevederilor Codului de conduită;

d) *solicitările de informații și sesizările privind incompatibilitățile deputaților și senatorilor* (secțiunea 2.3.2.a din Ghid) se adresează președintelui Camerei din care fac parte respectivii parlamentari;

e) *solicitările de informații și sesizările privind incompatibilitățile membrilor Guvernului și persoanelor deținând alte funcții publice de autoritate din*

*administrația publică centrală și locală* (secțiunea 2.3.2.b din Ghid) se adresează, în cazul membrilor Guvernului, primului ministru iar în cazul celorlalte categorii de „oficiali“ – ministrului Administrației Publice;

f) *solicitările de informații și sesizările privind incompatibilitățile aleșilor locali* (secțiunile 2.3.2.c și 4.6 din Ghid) se adresează primarului, în cazul consilierilor locali, respectiv președintelui consiliului județean, în cazul consilierilor județeni (soluția rezultă din interpretarea art. 9, alin. 3 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, text de lege reprodus în Anexa nr. 2); în cazul primarilor cererile de informații și sesizările se adresează prefectului (soluția rezultă din interpretarea art. 16, alin. 1 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, text de lege reprodus în Anexa nr. 2);

g) *solicitările de informații și sesizările privind incompatibilitățile funcționarilor publici* (secțiunile 2.3.2.d și 4.5. din Ghid) se adresează șefilor ierarhici ai acestora; de asemenea, este de reținut că, potrivit art. 21 al Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, Agenția Națională a Funcționarilor Publici sau comisia de disciplină poate fi sesizate de orice persoană cu privire la încălcarea prevederilor Codului de conduită;

h) *solicitările de informații și sesizările privind incompatibilitățile „altor categorii de persoane care exercită demnități publice și funcții publice“* (din cadrul autorităților și instituțiilor aflate exclusiv sub control parlamentar – secțiunea 2.3.2.e din Ghid) se adresează celor două Birouri Permanente/Președinților celor două Camere.

i) *solicitările de informații și sesizările privind incompatibilitățile magistraților* (secțiunea 2.3.2.f din Ghid) se adresează președintelui instanței, în cazul judecătorilor, respectiv procurorului general/prim-procurorului în subordinea căruia funcționează, în cazul procurorilor;

j) *persoanele care, în acțiunile de monitorizare a conflictelor de interese și incompatibilităților, solicită informații de interes public în temeiul Legii nr. 544/2001 și se consideră vătămate în drepturile lor, consacrate prin Legea amintită*, pot face plângere la instanța de contencios administrativ, după procedurile speciale prevăzute de această Lege (a se vedea secțiunea 4.1 din Ghid);

k) *persoanele care, în acțiunile de monitorizare a conflictelor de interese și incompatibilităților, se consideră vătămate în drepturile lor consacrate prin*

*alte legi* – cum ar fi cele privind transparența decizională în administrația publică (nr. 52/2003), reglementarea activității de soluționare a petițiilor (O.U.G. nr. 27/2002), declararea și controlul averilor (Legea nr. 115/1996), achizițiile publice (O.U.G. nr. 60/2001) etc – pot face plângere la instanța de contencios administrativ, după procedurile prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (a se vedea, informativ, secțiunea 4.4 din Ghid);

*1) persoanele care, cu ocazia monitorizării conflictelor de interese sau cu orice altă ocazie au indicii despre săvârșirea unor fapte de corupție, pot sesiza:*

1.1 – Inspectoratul General al Poliției (București, str. Ștefan cel Mare nr. 13 – 15, sectorul 2, tel. 021.208.25.25) sau Inspectoratelor Județene de Poliție;

1.2 – Parchetul Național Anticorupție (București, str. Știrbei Vodă nr. 79 – 81, sectorul 1, tel. 021.312.51.48), Serviciile Teritoriale ale PNA (Alba Iulia, Bacău, Brașov, București, Cluj, Constanța, Craiova, Galați, Iași, Oradea, Pitești, Ploiești, Suceava, Târgu Mureș și Timișoara) sau Birourile Teritoriale ale PNA (Slobozia, Târgu-Jiu, Satu-Mare); este de reținut că sunt de competența PNA infracțiunile prevăzute în Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție săvârșite în una dintre următoarele condiții: a) dacă, indiferent de calitatea persoanelor care le-au comis, au cauzat o pagubă materială mai mare decât echivalentul în lei a 10.000 euro ori o perturbare deosebit de gravă a activității unei autorități publice, instituții publice sau oricărei alte persoane juridice ori dacă valoarea sumei sau a bunului care formează obiectul infracțiunii de corupție este mai mare decât echivalentul în lei a 3.000 euro; b) dacă, indiferent de valoarea pagubei materiale ori de gravitatea perturbării aduse unei autorități publice, instituții publice sau oricărei alte persoane juridice ori de valoarea sumei sau a bunului care formează obiectul infracțiunii de corupție, sunt comise de către deputați, senatori, membri ai Guvernului, secretari de stat ori subsecretari de stat și asimilații acestora, judecătorii Înaltei Curți de Casație și Justiție și ai Curții Constituționale, președintele și vicepreședintele Consiliului Legislativ, Avocatul Poporului și adjuncții săi, consilierii prezidențiali și consilierii de stat din cadrul Administrației Prezidențiale, consilierii de stat ai primului-ministru, membrii, procurorii și controlorii financiari ai Curții de Conturi și ai camerelor județene de conturi, guvernatorul și viceguvernatorul Băncii Naționale a României, președintele și vicepreședintele Consiliului Concurenței, ceilalți magistrați, ofițeri, amirali, generali și mareașali, ofițeri de poliție și agenți de

poliție, indiferent de gradul profesional, președinții și vicepreședinții consiliilor județene, primarul general și viceprimarii municipiului București, primarii și viceprimarii sectoarelor municipiului București, primarii și viceprimarii municipiilor, orașelor și comunelor, consilierii județeni și locali, prefecti, subprefecți, persoane cu funcții de conducere ale autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, precum și cele de control ale acestora, notarii publici, avocații, comisarii Gărzii Financiare, membrii consiliilor de administrație și persoanele care dețin funcții de conducere, de la director inclusiv, în cadrul regiilor autonome de interes național, al companiilor și societăților naționale, al băncilor și societăților comerciale la care statul este acționar majoritar, al instituțiilor publice care au atribuții în procesul de privatizare și al unităților centrale financiar-bancare, persoanele prevăzute la art. 81 din Legea nr. 78/2000, cu modificările și completările ulterioare, lichidatorii judiciari, personalul vamal, executorii judecătorești și executorii Autorității pentru Valorificarea Activelor Statului.