

FUNDATIA PENTRU O SOCIETATE DESCHISA

- ianuarie 2001 -

Valerian Stan

Corneliu-Liviu Popescu

CONFLICTELE DE INTERESE SI INTEGRITATEA PUBLICA

Cel mai recent dintre Rapoartele Comisiei Europene, cel din anul 2002, consemneaza ca in Romania coruptia "ramane un motiv foarte serios de ingrijorare" (1). Aceasta este ultima evaluare pe care un organism guvernamental international a facu-o cu privire la nivelul coruptiei din Romania. Aprecieri asemanatoare au facut in ultimii ani si alte institutii internationale, guvernamentale (Banca Mondiala, de exemplu) sau neguvernamentale (Transparency International, Institutul pentru o Societate Deschisa etc). Una din concluziile foarte recentului raport al Institutului pentru o Societate Deschisa (2): "Coruptia este endemica, daca nu chiar sistemica, in multe sectoare ale vietii publice." Evaluările multianuale ale organizatiei Transparency International (TI) consemneaza agravarea coruptiei din Romania. Indicatorul de perceptie a corupției realizat de TI in anul 2001 a situat Romania pe pozitia 69 din 91 de tari. Punctajul Romaniei s-a situat intre 3,44 (in anul 1997) si 2,8 (in 2001), in conditiile in care un punctaj de 10 arata cea mai putin corupta tara, iar o arata cea mai corupta tara. Potrivit acestor evaluari, situatia din Romania este mai precara decat aceea din tari precum Columbia, Kazahstan, Belarus, Tailanda, Ghana, Senegal, Zimbabwe.

Evaluari practic identice au facut si fac inclusiv institutii si organizatii din Romania. Un studiu al Fundatiei pentru Dezvoltarea Societatii Civile, realizat in perioada mai-iunie 2000, a constatat, intre altele, ca "populatia Bucurestiului percepe coruptia ca pe un fenomen generalizat, proportia celor care il resimt fiind de 91,7%". In perioada ultimelor alegeri generale, din toamna anului 2000, Institutul Metro Media Transilvania a realizat un sondaj de opinie din care rezulta ca cei mai multi dintre cei chestionati - 42% - considerau ca prioritatea noii administratii trebuia sa fie sanctionarea celor vinovati de coruptia din tara. Potrivit studiilor ulterioare ultimelor alegeri, perceptia populatiei este ca situatia nu s-a ameliorat ci, dimpotriva, s-a agravat. In sensul acesta sunt si rezultatele ultimului Barometru de opinie publica realizat de Metro Media Transilvania in luna octombrie 2002: 36% dintre cei intervievati au apreciat ca de cand actualul Guvern este la putere coruptia a ramas la fel, iar 43% ca aceasta a crescut.

Intr-o tara precum Romania principalele consecinte ale unei coruptii atat de larg raspandite sunt subminarea sistemului legal si a economiei, pierderea increderii in autoritatile si in institutiile publice si degradarea nivelului de trai al populatiei. In legatura cu acest din urma aspect, un studiu al Bancii Mondiale privind Romania (Sondaj diagnostic al corupției fn Romania, 2001) vorbea despre "scaderea nivelului de trai al populatiei, imbogatirea peste masura a anumitor categorii sociale in defavoarea categoriilor deja defavorizate si declinul moral al societatii".

Folosirea ilegita și abuziva de către demnitarii și funcționarii publici a pozițiilor oficiale pe care le detin în scopul satisfacerii intereselor lor private este una din primele explicații ale corupției cu care se confruntă România. Concurența dintre interesul public pe care demnitarul sau funcționarul public are îndatorirea să-l prezerve și interesele private ale acestuia este desemnată generic prin sintagma "conflict de interese".

Conflictul de interese ne apare, deci, drept acea situație în care interesul privat al unui oficial sau al altei persoane se opune interesului public sau altui interes comun pe care persoana este chemată să-l servească prin poziția pe care o detine, afectând sau putând să afecteze obiectivitatea acesteia în

luarea deciziilor ori in indeplinirea obligatiilor care ii revin.

Conflictele de interese apar si produc consecinte atat in sectorul "guvernamental" cat si in cel "neguvernamental". Studiul de fata isi propune, in cadrul capitolului I, sa aiba in vedere mai ales domeniile "guvernamentale" – administratia publica, activitatea parlamentara, activitatea participantilor la infaptuirea justitiei. Capitolul al II-lea va trata un numar de aspecte privind unele domenii „neguvernamentale” - organizatii neguvernamentale, partidele politice (un domeniu "de granita", in fapt), activitatea sportiva etc.

CAPITOLUL I - CONFLICTELE DE INTERESE IN DOMENIUL GUVERNAMENTAL

Sectiunea I – ADMINISTRATIA PUBLICA SI ACTIVITATEA PARLAMENTARA

Reglementarea conflictului de interese in exercitarea functiilor de autoritate si a functiilor publice, in general, este o tema care necesita o abordare mai atenta atat din partea politicului cat si din aceea a societatii. Se discuta tot mai des ca este nevoie de prevenirea producerii unor conflicte de interese in exercitarea functiilor publice si, in cazul in care astfel de conflicte s-au produs, de solutionarea lor. Sunt vizate aici anumite functii publice de autoritate, dar si celelalte functii publice de executie. Apararea intereselor publice trebuie sa stea la baza exercitarii functiilor publice, fiind total inacceptabil pentru societate ca acestea sa fie folosite in mod abuziv de cei care le exercita in scopul obtinerii unor avantaje ori castiguri necuvenite.

1. Elemente definitorii ale conflictului de interese

In domeniul guvernamental, conflictul de interese poate fi definit ca situatia in care o persoana, cum ar fi un oficial public sau un angajat al administratiei publice, are un interes privat sau personal care primeaza sau poate prima in exercitarea obiectiva a indatoririlor sale de serviciu.

Exista trei elemente cheie (3) in definirea conflictului de interese. Primul il constituie interesul privat sau personal, care poate fi un interes financiar, sau poate fi un alt fel de interes, spre exemplu a oferi un avantaj special sotiei/sotului sau copilului. Problema intervine cand interesul privat intra in conflict cu al doilea element al definitiei, si anume "indatoririle oficiale" de serviciu, sarcinile pe care un oficial le are de indeplinit in conformitate cu functia pe care o ocupa. Un angajat are anumite responsabilitati oficiale, prin care isi asuma obligatii fata de clienti, fata de angajati sau alte persoane. Aceste obligatii se presupune ca ar trebui sa primeze asupra intereselor private sau personale.

Conflictul de interese interfereaza cu responsabilitatile profesionale intr-un fel specific si anume prin aceea ca afecteaza sau poate afecta obiectivitatea judecatii profesionale. Un motiv pentru care angajatorii si clientii apreciaza profesionistii il constituie faptul ca acestia reusesc sa isi pastreze obiectivitatea si independenta. Factori, cum ar fi interesele private sau personale, care pot interfera cu aceste doua calitati reprezinta un motiv serios de preocupare pentru cei care se bazeaza pe profesionalismul angajatilor, fie ei clienti, colegi sau publicul larg. Asadar, este deosebit de importanta evitarea conflictelor de interese aparente sau potentiale. Un conflict de interese aparent reprezinta o situatie in care o persoana apreciaza ca s-ar putea ca judecata angajatului sa fie compromisa. Un potential conflict de interese implica existenta unei situatii care se poate dezvolta intr-un conflict de interese. Pomind de la aceasta distinctie, se poate vorbi despre eel putin sapte tipuri de conflicte de interese (4):

- *interesele personale*: atunci cand o persoana lucreaza pentru Guvern, de exemplu, si isi foloseste

pozitia oficiala pentru a incheia un contract cu o firma privata de consultanta care este a sa;

- *acceptarea de beneficii*: mita si cadourile substantiale reprezinta exemple semnificative pentru aceasta categorie;

- *traficul de influenta*: atunci cand un angajat care are influenta sau lasa sa se creada ca are influenta asupra unui functionar sau asupra unui alt salariat, primeste ori pretinde bani sau alte foloase, ori accepta promisiuni, daruri, direct sau indirect pentru sine ori pentru altul in schimbul folosirii influentei sale pentru a sustine interesul unei alte persoane;

- *folosirea proprietatii angajatorului in scop personal*: acest lucru este practic similar cu a fura consumabile de la birou pentru a le folosi acasa;

- *utilizarea de informatii confidentiale*: spre exemplu, in timp ce o persoana lucreaza pentru un client, afla ca acesta planuieste sa cumpere un teren in regiune si in acest context, decide sa cumpere terenul pe numele sotiei sale inaintea clientului;

- *angajarea in acelasi domeniu*: reprezentativa pentru acest tip de conflict de interese este situatia in care o persoana care demisioneaza dintr-o slujba publica si incepe o alta slujba in acelasi domeniu;

- *desfasurarea de activitati [in para lel cu slujba*: cum ar fi, de exemplu, inceperea unei afaceri personale in directa competitie cu angajatorul.

Majoritatea statelor au institutionalizat inregistrarea declaratiilor privind interesele financiare ale membrilor Parlamentului, Guvernului, sau ale functionarilor publici. Acest lucru se datoreaza necesitatii de definire a standardelor etice si a nevoii de o mai mare transparenta in actul de guvernare, deoarece mecanismele traditionale - precum reglementarile referitoare la neeligibilitate, incompatibilitate si la finantarea activitatii partidelor politice si a campaniilor electorale - desi sunt absolut necesare nu sunt suficiente.

2. Modele de reglementare

O analiza a legislatiei altor state indica existenta a trei modele de reglementare a problemei privind conflictul de interese si incompatibilitatile functiilor publice cu alte functii. Un prim model de reglementare juridica il reprezinta *modelul britanic*. Acesta include nu doar statele cu traditie parlamentara britanica (Marea Britanie, Australia, Irlanda, Noua Zeelanda, Canada), ci si state europene precum Germania sau Portugalia. Meritul principal al acestui model consta in faptul ca pune mai degraba accent pe eventualele relatii financiare si economice care ar putea afecta independenta si impartialitatea demnitarilor si a functionarilor publici, decat pe riscul imbogatirii fiira justa cauza. Asadar conceptul cheie este acela de transparenta.

Al doilea model este *modelul francez*, care a avut un impact mai mare in statele cu traditie juridica franceza (Franta, Spania, Italia), dar si asupra statelor din Europa Centrala aflate in plin proces de democratizare (Ungaria, Romania, Polonia, Cehia, Slovacia) si in unele state din America Latina. Modelul francez se fundamenteaza pe principii diferite, relevand un grad mai mare de neincredere in ocupantii functiilor publice, decat modelul britanic. Principala preocupare a acestui sistem este mai degraba aceea de lupta impotriva coruptiei decat de promovare a transparentei. Se urmareste in principal daca cei ce detin functii publice acumuleaza pe durata mandatului averi peste limite le normalului.

Al treilea *model* utilizat este cel *nordic*, intalnit in state precum Suedia, Norvegia, Danemarca, Finlanda si Olanda. In aceste tari inregistrarea sau declararea intereselor financiare, economice sau de alta natura este voluntara si nu exista sanctiuni specifice in aceste cazuri, ceea ce denota o mai mare incredere a cetateanului in persoanele care ii reprezinta si in sistemul administratiei publice.

3. Reglementarea conflictelor de interese - abordare comparativa

a. Marea Britanie

În Marea Britanie, Camera Comunelor a elaborat un Cod deontologic care instituie principiul independenței deputaților față de interesele private. În 1947, Camera Comunelor a votat o rezoluție prin care susținea că nu este compatibil cu demnitatea funcției de deputat, cu datoria pe care acesta o are față de electorat și cu menținerea privilegiului de libertate a cuvântului ca unul dintre membrii săi să încheie un contract cu o instituție din afara Camerei, dacă acest contract îi limitează independența și libertatea de acțiune în Parlament.

Conform Codului de conduită, fiecare membru al Camerei Comunelor este obligat să furnizeze acele informații legate de interesele financiare personale, în vederea înscrierii lor într-un registru special, accesibil publicului. Scopul acestui registru este acela de a pune la dispoziție informații referitoare la interesele financiare sau la alte beneficii materiale ale membrilor Camerei, care ar putea fi considerate, la un moment dat, susceptibile de a influența acțiunile acestora, discursurile politice sau rezultatele votului în Parlament.

În vederea furnizării informațiilor legate de interesele personale ale parlamentarilor, aceștia sunt obligați să completeze un formular ce cuprinde următoarele categorii:

- *funcțiile de conducere remunerate din cadrul companiilor publice și private;*
- *sponsorizarile:* sunt incluse aici sumele primite înaintea alegerilor și care depășesc 25% din totalul cheltuielilor campaniei și sprijinul material sau financiar care constituie un beneficiu sau o remunerație personală. Sponsorizarile pot veni din partea companiilor, a societăților comerciale, a asociațiilor, a organismelor profesionale și a altor organizații. Tot în această categorie intra și donațiile egale sau mai mari de 500 £ pe an;
- *cadourile și beneficiile:* este avut în vedere orice cadou oferit unui membru al Camerei sau sotului/sotiei acestuia, care depășește 125 £ și orice alt beneficiu material cu o valoare mai mare de 0,5% din salariul de parlamentar din partea unei organizații, a unei companii sau a unei persoane rezidente în Marea Britanie;
- *vizitele efectuate în afara țării:* sunt exceptate doar vizitele ale caror costuri sunt suportate în întregime de parlamentar sau din fondurile publice;
- *cadourile sau beneficiile materiale venite din partea un or persoane fizice sau juridice straine:* sunt avute în vedere doar acele cadouri sau beneficii făcute parlamentarului în legătură cu calitatea sa de membru al Camerei; pentru a fi declarate, cuantumul acestora trebuie să fie mai mare de 125 £, iar valoarea beneficiilor materiale cu 0,5% mai mare decât salariul de parlamentar;
- *terenurile și alte proprietăți* (nu se include locuința permanentă);
- *deținerea de acțiuni:* este vorba despre acele acțiuni deținute de parlamentar, de sotul/sotia acestuia sau de copiii minori și care reprezintă mai mult de 1% din totalul acțiunilor companiei sau cel puțin 25.000 £ în valoare nominală

Pentru Camera Lorzilor, Registrul în care sunt publicate interesele financiare ale membrilor acestei Camere a fost înființat în 1995 și se publică anual. Categoriile de interese ce trebuie declarate sunt următoarele:

- activitățile de consultanță pe probleme parlamentare care implică o remunerație sau o recompensă;
- activitățile desfășurate în cadrul unei companii de lobby;
- alte activități pe care Lorzii le consideră ca fiind susceptibile de a afecta exercitarea cu obiectivitate și

impartialitate a sarcinilor profesionale.

b. Statele Unite ale Americii

În Statele Unite ale Americii, Codul de etică al Camerei Reprezentanților stipulează o serie de obligații pentru membrii acesteia, printre care și cele referitoare la conflictele de interese. Astfel, membrilor Camerei le este interzis să folosească în interes propriu informațiile confidențiale pe care le dețin în virtutea funcției pe care o exercită. Ei trebuie să se abțină de la exprimarea votului într-o problemă care interesează în mod direct și/sau care implică pentru ei un interes financiar personal. Pe de altă parte, membrii Camerei nu pot lucra în același timp și pentru Guvernul Federal decât în anumite situații, în caz contrar ei intrând sub incidența legii penale. În privința membrilor familiei parlamentare, aceștia nu pot beneficia de favoruri speciale din partea anumitor persoane fizice sau juri dice americane.

În ceea ce privește primirea de cadouri de către membrii Parlamentului, sunt permise:

- cadourile din partea rudelor și cele din partea altor membri ai Camerei sau angajaților;
- cadourile din partea prietenilor. Acestea dacă au o valoare mai mare de 250 USD pot fi acceptate doar pe baza aprobării scrise din partea Comisiei de disciplină;
- orice cadou în valoare de cel mult 50 USD. Sunt excluse sumele de bani având acest cuantum. Valoarea totală a cadourilor primite într-un an nu trebuie să depășească 100 USD. Cadourile cu o valoare mai mică de 10 USD nu se iau în calculul limitei anuale de 100 USD;
- ospitalitatea primită într-o reședință privată;
- orice lucru plătit de către Statul Federal sau Guvernul local.

Regulamentul Camerei Reprezentanților instituie și o serie de restricții privind veniturile parlamentare obținute din alte activități. Regulamentul se referă doar la acele venituri obținute din salarii, recompense, premii și nu la profitul rezultat de pe urma unor investiții. Sunt excluse de la aceste venituri salariul plătit de Camera, compensațiile pentru serviciile făcute anterior sau posterior ocupării funcției de membru al Camerei, sumele plătite cu titlu de pensie și cele obținute ca urmare a împărțirii unui profit.

În scopul prevenirii conflictului de interese, Regulamentul Camerei Reprezentanților stabilește următoarele restricții, prin care sunt interzise:

- acceptarea de plăți pentru servicii care implică o relație fiduciară, precum activitățile de consultanță și de consiliere;
- asocierea în scopul obținerii de beneficii la acele societăți care prestează servicii de consultanță sau de consiliere;
- primirea de remunerații de la acele organizații, firme, companii, în care dețin o funcție;
- predarea în instituții de învățământ fără acordul prealabil al Comisiei de etică;
- acceptarea sumelor pentru plata dreptului de autor anterior aprobării contractului de către Comisia de etică.

Legea penală americană interzice, de regulă, membrilor Congresului ca, în afara sarcinilor oficiale să reprezinte vreoa persoană fizică sau juridică în fața Guvernului Federal sau în fața unei instanțe de judecată, în acele probleme sau litigii în care Guvernul este parte sau are un interes direct, major.

În privința onorariilor primite de către membrii, funcționarii și angajații Congresului s-au impus o serie de limite. Astfel, membrii Congresului și funcționarii superiori au obligația de a declara toate donațiile specificând totodată într-un raport confidențial numele donatorului.

c. Canada

Conflictul de interese constituie unul dintre aspectele importante ale eticii sectorului public, iar legiuitorul canadian a elaborat o serie de coduri de conduita care exprima diferite moduri de abordare a acestei probleme.

Principiile fundamentale ce stau la baza conflictului de interese sunt acelea ale imparțialității și integrității reprezentanților publici și persoanelor care lucrează în administrație. Unele conflicte sunt inevitabile. Un exemplu în acest sens este dubla calitate a unui parlamentar, aceea de reprezentant al poporului și de actor social, care inevitabil conduce la conflicte. Un alt exemplu de conflict ce se poate naște este atunci când parlamentarul are interese identice cu unele persoane din circumscriptia în care el a fost ales (interese economice și financiare).

Pentru reglementarea situației conflictului de interese, în Canada există o serie de acte normative în domeniu precum: Codul penal, Legea privind Parlamentul, Legea electorală și Regulamentele de organizare interioară ale celor două Camere ale Parlamentului.

Codul penal canadian reglementează luarea de mită ca o consecință extremă a conflictului de interese drept infracțiune și o pedepsește cu până la 14 ani de detenție. Legea Parlamentului, de asemenea, interzice parlamentarilor să primească orice recompensă pentru intervențiile lor făcute în fața Parlamentului sau în cadrul comisiilor. Cu unele excepții, legea interzice persoanelor remunerate de Guvernul Federal și de unele autorități locale să candideze în alegerile pentru Parlament.

În general, parlamentarilor nu li se impune să își declare interesele financiare. Cu toate acestea, Regulamentul Camerei Comunelor stipulează că membrii săi nu au dreptul să își exprime votul în acele probleme care implică pentru ei un interes pecuniar direct. O prevedere asemănătoare se regăsește și în Regulamentul Senatului. Tot Regulamentul Camerei Comunelor impune membrilor săi să declare toate vizitele pe care le fac în afara Canadei și care au legătura cu funcția pe care o exercită, dacă aceste vizite nu sunt platite de către Parlament, de Guvern, de o asociație sau de un partid politic. Numele persoanei sau al grupului de persoane care suportă costurile acestor vizite trebuie să fie făcute publice și înregistrate într-un registru special al Camerei Comunelor. În vederea modalităților de control al persoanelor aflate în caz de conflict de interese, există anumite tehnici și proceduri:

- *declaratiile de avere*: sunt făcute de către membrii Parlamentului și cei ai Guvernului, mai întâi în deplină confidențialitate și în fața unui oficial special desemnat pentru acest lucru, iar apoi în mod public, astfel încât aceștia să nu fie tentați să acționeze în interes propriu;

- *prevenirea*: implică eliberarea persoanelor cu funcții de autoritate de acele interese sau relații care ar putea afecta luarea unei decizii cu obiectivitate;

- *abținerea*: privește refuzul de a se pronunța în acele probleme în care au interese financiare propriu.

În Canada cel mai des întâlnite tipuri de interese care pot pune persoanele ce detin funcții publice într-o situație conflictuală sunt:

- *investitiile*: de regulă nu dau naștere la conflicte de interese, dar pot apărea anumite situații în care cei ce detin bonuri de tezaur, certificatele de investiții sunt în același timp și cei care se ocupă de fixarea dobânzilor;

- *datoriile*: constituie potențiale surse de conflict, deoarece creditorii persoanelor care ocupă o funcție publică ar putea avea o oarecare influență asupra debitorilor lor;

- *cadourile și onorariile*: toate cadourile primite de către persoanele ce detin funcții publice sunt declarate pentru a nu exista suspiciuni în ceea ce privește obiectivitatea deciziilor pe care le iau;

- *funcțiile din cadrul întreprinderilor*: dau naștere conflictelor de interese în măsura în care persoanele ce detin funcții publice ocupă și o funcție într-o astfel de întreprindere;

- *detinerea unor informatii*: de multe ori, persoanele cu functii publice detin informatii in virtutea functiei pe care o ocupa si sunt tentati sa le foloseasca in interes propriu;

- *interesele familiei*: daca toate tipurile de interese enuntate anterior apartin membrilor familiei, cel ce detine o functie publica se poate afla in aceeași situatie conflictuala.

d. Franta

In Franta, sunt instituite o serie de incompatibilitati intre functiile publice si cele private, prin Constitutie si Codul electoral, in principal. Astfel, articolele L 194-L 240 din Codul electoral francez reglementeaza incompatibilitatile intre mandatul de consilier general si municipal cu celelalte functii publice sau private.

In privinta functionarilor publici, articolul 25 din Statutul functionarilor publici interzice acestora desfasurarea oricarei activitati lucrative de natura a le compromite independenta.

In ceea ce priveste declaratiile referitoare la interesele economice sau financiare, membrii Parlamentului sunt obligati sa declare toate activitatile de orice natura, remunerate sau nu, proprietatile si coproprietatile, inclusiv cele care apartin sotului/sotiei, precum si sumele obtinute din campania electorala si cheltuielile efectuate in timpul campaniei.

In situatia activitatilor remunerate sau nu, declaratiile se vor face in doua luni de la inceputul mandatului, dar si in timpul acestuia ori de cate ori apare o schimbare a situatiei financiare a parlamentarului. In privinta proprietatilor, declaratiile se fac in cel mult doua luni de la inceperea mandatului precum si la sfarsitul acestuia.

4. Reglementarea conflictelor de interese si a incompatibilitatilor cu functiile publice in Constitutiile diferitelor state europene

Nu toate Constitutiile analizate in prezentul studiu instituie incompatibilitati, dar fixeaza anumite reguli privind statutul de parlamentar. Majoritatea extind incompatibilitatile prin alte legi.

4.1. Constitutia Frantei

In Franta, functiile de membru al Guvernului sunt incompatibile cu exercitarea oricarui mandat parlamentar, a oricarei functii de orientare profesionala la nivel national si a oricarei functii publice sau a oricarei activitati profesionale.

4.2. Constitutia Germaniei

In Germania, Presedintele Federal nu poate sa apartina nici Guvernului nici unui corp legislativ al Federatiei sau al unui land.

Cancelarul Federal si ministrii federali nu pot sa exercite nici o alta functie salariata, nici o ocupatie sau profesie si nici sa apartina, fara aprobarea Bundestagului, directiei sau consiliului de administratie ale unei intreprinderi bazate pe profit.

4.3. Constitutia Italiei

Legea stabileste cazurile in care un cetatean nu poate fi ales sau este incompatibil cu mandatul de deputat sau de senator. Constitutia prevede ca nimeni nu poate fi in acelasi timp deputat si senator.

Fiecare Camera decide asupra criteriilor de admitere a membrilor proprii precum si asupra motivelor pentru care nu pot fi alesi sau sunt incompatibili.

4.4. Constitutia Belgiei

Constitutia Belgiei prevede ca nimeni nu poate fi in acelasi timp membru al celor doua Camere. De asemenea, mai prevede ca membrul uneia din cele doua Camere, numit de Rege in calitatea de ministru si care accepta, inceteaza de a-si ocupa mandatul pana cand functia de ministru atribuita de Rege ia sfarsit. Legea prevede modalitatile de inlocuire a sa in Camera. Membrul uneia din cele doua Camere numit de Guvernul federal intr-o alta functie salarizata decat aceea de ministru si care o accepta, inceteaza imediat de a ocupa fotoliul si nu isi reia locul decat in baza unei noi alegeri.

4.6. Constitutia Greciei

Mandatul de deputat este incompatibil cu activitatile sau cu calitatea de membru al consiliului de administratie, presedinte, director general sau inlocuitor al acestora. Deputatul nu poate sa foloseasca societati comerciale sau intreprinderi in interes particular sau subventii de stat obtinute din concesionarea unei intreprinderi publice.

Deputatii ce intra sub incidenta dispozitiilor paragrafului precedent sunt tinuti sa declare in 8 zile de la ramanerea definitiva a alegerii lor, optiunea de a alege intre mandatul parlamentar si activitatile susmentionate. Neexercitarea acestei optiuni in timp util duce la pierderea de drept a calitatii de parlamentar.

4.7. Constitutia Cehiei

In Cehia, nimeni nu poate fi simultan membru in cele doua Camere ale Parlamentului. Exercitarea functiei de Presedinte al Republicii Cehe, de judecator si alte functii publice sunt incompatibile cu postul de senator sau de deputat.

Un mandat de deputat sau de senator expira in ziua investirii in functia de Presedinte al Republicii Cehe, sau in ziua in care isi asuma un post de judecator sau un alt post incompatibil cu cel de deputat sau de senator.

4.8. Constitutia Albaniei

In Albania, deputatii nu pot exercita simultan o alta indatorire publica cu exceptia celei de membru al Consiliului de Ministri.

Deputatii nu pot indeplini nici o activitate aducatoare de profit pe baza proprietatii statului sau a guvernelor locale.

4.9. Constitutia Turciei

Membrii Marii Adunari Nationale Turce nu pot exercita functii de conducere in departamente de stat sau in alte institutii publice, in corporatii sau antreprize afiliate la stat si in alte organe publice; in organele de executie si de control ale intreprinderilor si corporatiilor unde statul este implicat direct sau indirect; in organe de executie si control ale asociatiilor in beneficiu public cu resurse si privilegii speciale prevazute de lege; la conducerea fundatiilor exceptate de la plata taxelor si care primesc sprijin financiar de la stat.

Membrii Marii Adunari Nationale Turce nu pot fi implicati in nici o misiune oficiala ori privata fara recomandarea si aprobarea organului executiv. Acceptarea de catre un deputat a unui post temporar dat de Consiliul de Ministri pentru o problema specifica, care nu poate sa depaseasca sase luni, trebuie sa aiba aprobarea Adunarii.

4.10. Constitutia Federatiei Ruse

Se prevede ca aceeasi persoana nu poate fi simultan membra a Consiliului Federatiei si deputat In Duma de Stat. Deputatul Dumei de Stat nu poate fi deputat si in alte organe reprezentative ale puterii de Stat sau in alte organe ale administratiei locale.

Deputatii Dumei de Stat isi exercita functiile cu caracter profesional permanent. Deputatii Dumei de Stat nu pot detine functii publice, nu pot exercita o alta activitate remunerata, cu exceptia unei activitati in domeniul invatamantului, stiintei sau o alta activitate de creatie.

5. Conflicttele de interese si incompatibilitatile in legislatia si in practica din Romania

Ideea ca activitatea demnitarilor si a functionarilor publici este incompatibila cu implicarea acestora in afaceri sau in alte activitati care ar putea sa opuna interesului public un interes privat al unei asemenea persoane este larg impartasita. Reprezentantii societatii civile, presa, comentatorii si analistii publici sunt suporteri constanti ai acestei idei. Declarativ, partidele politice si politicienii sustin si ei neconditionat aceasta idee (5). Cu toate acestea, pana in prezent nu a fost adoptata o lege corespunzatoare. Desi in cursul anului 2002 au fost inaintate Parlamentului trei proiecte de lege pentru reglementarea conflictelor de interese, pana la data acestui studiu nici unul din ele nu a fost luat in discutie.

In legislatia actuala exista un numar de norme destinate sa evite anumite incompatibilitati dintre diferite functii publice si alte functii. Ne vom referi in continuare la urmatoarele functii:

5.1. Functii de reprezentare la nivel central: senatori si deputati;

5.2. Functii de autoritate la nivel central: prim-ministru, ministri, secretari de stat, subsecretari de stat, consilieri prezidentiali;

5.3. Functii de reprezentare la nivel local: primari, consilieri locali sau judeteni;

5.4. Functii publice in administratia publica centrala si locala: secretari generali, sefi de departamente, directori, consilieri, experti, alte functii publice prevazute in Statutul functionarului public.

5.1 Functii de reprezentare la nivel central

Constitutia Romaniei, in articolul 68, stabileste trei mari reguli in ceea ce priveste incompatibilitatile intre *mandatul de parlamentar* si alte functii sau ocupatii: a) nimeni nu poate fi in acelasi timp deputat si senator, b) calitatea de deputat sau de senator este incompatibila cu exercitarea oricarei functii publice de autoritate cu exceptia celei de membru al Guvernului, c) alte incompatibilitati sunt stabilite prin lege organica. Ceea ce inseamna ca legea noastra fundamentala nu face nici o referire expresa la conflictul dintre interesul public si cel privat, o lacuna care ar trebui corectata in contextul actualului interes de modificare a Constitutiei.

Incompatibilitatile functiei de parlamentar nu sunt numai cele prevazute de articolul 68 din Constitutie, ci si de alte dispozitii legale, chiar daca in considerarea altor functii.

Incompatibilitatile, pe langa faptul ca protejeaza independenta parlamentarului, ele avand un caracter relativ prin interzicerea cumulului doar cu anumite activitati publice, sau limitand exercitiul unor activitati, prezinta un interes deosebit si din perspectiva conflictului de interese deoarece implica optiunea intre mandat si functia publica sauprivata.

Prin natura ei, incompatibilitatea este intotdeauna bivalenta si reciproca, intrucat priveste relatia dintre doua functii si nu o stare de infirmitate a uneia dintre aceste functii. De asemenea, incompatibilitatea are caracter imperativ, fiind de ordine publica si, deci, obligatorie pentru toate autoritatile publice, inclusiv membrii Parlamentului. Incompatibilitatea nu constituie doar o masura de protectie a functiei in considerarea careia a fost instituita, ci si a celor cu care aceasta functie devine incompatibila,

implicand cumulul lor intrucat confuzia de competente si roluri pe care ar crea-o un asemenea cumul este in dauna celor doua functii, a imparțialitatii, obiectivitatii si independentei pe care exercitiul lor corect il presupune.

5.1.1. Incompatibilitatile intre mandatul de parlamentar si functiile publice

Articolul 68 din Constitutia Romaniei instituie principiul conform caruia calitatea de parlamentar este incompatibila cu exercitarea oricarei functii publice de autoritate, cu exceptia celei de membru al Guvernului. Textul constitutional nu distinge intre functiile electiv si alte functii, prin urmare putem intelege ca incompatibilitatea priveste orice functie publica definita in Statutul functionarilor publici. Astfel, mandatul de parlamentar este incompatibil cu orice functie publica prevazuta in anexa la Legea 188/1999 privind Statutul functionarilor publici. Constitutia reglementeaza si alte incompatibilitati cu statutul de parlamentar: incompatibilitate cu functia de A vocat al poporului (art. 55), Presedinte al Romaniei (art. 84), functia de judecator sau procuror (art. 124 si 131), functia de membru al Curtii de Conturi (art. 139) si functia de judecator la Curtea Constitutionala (art. 142).

Potrivit regulamentelor de organizare si functionare a celor doua Camere ale Parlamentului, incompatibilitatea atrage demisia din oficiu a parlamentarului in cauza sau demiterea sa. In timp ce demisia nu constituie o sanctiune, demiterea este un act sanctionator la adresa parlamentarului care indeplineste cumulativ doua functii incompatibile.

5.1.2 Incompatibilitatea mandatului parlamentar cu functiile private

In dreptul parlamentar, in principiu, se admite compatibilitatea mandatului cu functii private, dar legile pot stabili anumite incompatibilitati. Chiar daca nu se precizeaza expres, aceasta se justifica prin necesitatea asigurarii independentei parlamentarului si a evitarii confuziei interesului general cu cel privat. Cumulul cu functiile private poate pune sub semnul intrebării corectitudinea atitudinilor parlamentarului in probleme legate de specificul intreprinderilor sau al societăților in care ar detine o functie. In Romania, in stadiul actual al legislatiei nu exista incompatibilitati cu functiile private. Alte tari au reglementari care contin interdictia intre calitatea de parlamentar si orice functie privata intr-o intreprindere financiara, industrială sau comercială.

Un numar de analize facute in ultimii ani in Romania recomanda, prin concluziile care se trag din de, ca mandatul de parlamentar sa devina, prin lege, incompatibil cu functiile private, in special cu cele de la nivelul organizatiilor cu scop comercial.

Un studiu dat publicitatii in luna iunie 2001 (6) indica faptul ca mai mult de 80% dintre parlamentari au una sau mai multe afaceri private, de care se ocupa, de cele mai multe ori, in mod direct. Presa a relatat despre numeroase cazuri in care firmele parlamentarilor au beneficiat de scutiri sau de reesalonari ale unor mari datorii la bugetul public, de credite preferentiale de la bancile de stat sau pur si simplu au parazitat, producandu-le mari prejudicii, societatile cu capital de stat. Prezenta si influenta unor parlamentari prosperi "oameni de afaceri" in comisiile parlamentare de industrie, agricultura, comert, de finante, banci etc. constituie conflicte de interese si incompatibilitati evidente care se cer interzise prin lege. Faptul acesta se impune intr-un context precum cel actual din Romania, mai ales din cauza faptului ca deputatii si senatorii se pot folosi - si s-a dovedit ca se si folosesc - de pozitiiile oficiale pe care le au pentru a privilegia afacerile private in relatiile cu societatile si bancile de stat, in conditiile in care aproape jumătate din economia romaneasca este inca "de stat" (7).

Implicarea deputatilor si a senatorilor in afaceri – in destule cazuri controversate si aducandu-le acestora venituri de zeci de ori mai mari decat veniturile lor ca parlamentari - este una din primele cauze pentru care practic in toate sondajele de opinie Parlamentul apare drept una dintre cele mai corupte institutii din Romania. Concluziile recentului Raport al Institutului pentru o Societate Deschisa

(8) sunt, si ele, in acest sens: "In principal, imunitatea cvasi-totala a parlamentarilor, combinata cu absenta unor prevederi privind conflictul de interese transforma Parlamentul intr-un refugiu pentru potentialii infractori, care platesc pentru ca partidele politice sa ii includa pe lista de candidati. Pana cand nu se va face ceva pentru a remedia aceasta situatie, nu se vor face decat prea putine pentru a combate cele mai acute forme de coruptie din Romania".

5.2. Functii de autoritate la nivel central

Articolul 104 din Constitutia Romaniei prevede ca functia de membru al Guvernului este incompatibila cu exercitarea altei functii publice de autoritate, cu exceptia celei de deputat sau de senator. De asemenea, se arata ca functia de membru al Guvernului este incompatibila si cu exercitarea unei functii de reprezentare profesionala salarizate in cadrul organizatiilor cu scop comercial. In caz de incompatibilitate, inceteaza functia respectiva in Guvern.

Detaliind prevederile constitutionale, Legea privind organizarea si functionarea Guvernului Romaniei si a ministerelor (9) reglementeaza in articolul 4 incompatibilitatile intre functia de membru al Guvernului si alte functii publice sau private. Astfel, functia de membru al Guvernului este incompatibila eu:

- exercitarea altei functii publice de autoritate, cu exceptia celei de deputat sau de senator;
- exercitarea unei functii de reprezentare profesionala salarizata in cadrul organizatiilor cu scop comercial;
- exercitarea de acte de comert, eu exceptia vanzarii sau cumpararii de actiuni ori alte titluri de valoare;
- exercitarea functiei de administrator ori de cenzor la societatile comerciale sau de reprezentant al statului in adunarile generale ale un or asemenea societati ori de membru al consiliilor de administratie ale regiilor autonome, ale companiilor nationale si ale societatilor nationale;
- exercitarea unei functii publice in serviciul unei organizatii straine, cu exceptia acelor functii prevazute in acordurile si conventiile la care Romania este parte.

Constatarea starii de incompatibilitate se face de primul-ministru, care dispune masurile necesare pentru incetarea acesteia.

Reglementarea actuala a incompatibilitatilor in cazul membrilor Guvernului este, teoretic, in cea mai mare masura acoperitoare. In acest caz, insa, dar si in altele in care Legea instituie anumite incompatibilitati, sanctiunile prevazute pentru incalcarea legii sunt de regula ineficace. Masura demiterii unui demnitar sau functionar public care, "riscand" incalcarea legii, reuseste sa-si procure avantaje materiale insemnate, asa cum s-a dovedit deseori ca s-a intamplat, este departe de a putea sa descurajeze tentatia folosirii demnitatilor publice in beneficiul intereselor private. Investigatiile presei si destule din analizele tematice (10) arata faptul ca atat in legislatura 1997-2000 cat si in cea actuala un numar insemnat de membri ai Guvernului au fost implicati in afaceri private, interferand de multe chiar si cu domeniile si competentele lor oficiale. Cateva din multele exemple care pot fi date sunt, din legislatura precedenta, cele ale ministrilor transporturilor, apararii, finantelor, justitiei, iar din legislatura actuala, cele ale ministrilor industriilor, agriculturii, privatizarii, dezvoltarii si prognozei, al secretarului general al Guvernului etc. Numeroase cazuri asemanatoare au fost semnalate de catre presa inclusiv in ultimele luni, in care publicul si autoritatile par sa li fost preocupate in mai mare masura de amploarea corupției si de folosirea de catre oficiali a pozitiiilor lor publice in interes privat. Cateva exemple din zecile care se pot da sunt cele ale sefului Directiei Finantelor Publice Brasov, al unui senator PSD de Galafi, al ministrului culturii si cultelor, ale prefectilor de Teleorman, Gorj, Vrancea, Caras-Severin, Alba, al directorului de cabinet al primului-ministru, al consilierilor locali din Brasov (11).

O asemenea stare de lucruri, dar nu numai ea, arata ca fenomenul coruptiei tine mai mult de nesocotirea legilor decat de lacunele acestora.

Contractele firmelor proprii cu companiile de stat, participarea la privatizarea in interes propriu a unora dintre acestea, scutirea sau esalonarea repetata a datoriilor catre bugetul public, obtinerea de credite in conditii preferentiale de la bancile de stat etc. sunt cateva din modalitatile prin care interesele publice au fost "parazitate", ca si in cazul parlamentarilor cu afaceri, de interesele private ale multor ministri, secretari de stat, directori si alti functionari publici.

O situatie aproape identica cu aceea privind membrii Guvernului - o legislatie nu neaparat acoperitoare, dar totusi existenta, insa nerespectata in cele mai multe cazuri - se inregistreaza in cazul "functionarilor publici" si al persoanelor ocupand "functii de reprezentare la nivel local" - primari, viceprimari, consilieri locali si judeteni. Cazurile de incalcare a legii sunt si la acest nivel foarte numeroase, asa cum o arata, zilnic, zecile de relatari ale presei centrale si locale.

5.3 Functii de reprezentare la nivel local

In categoria functiilor de reprezentare la nivel local intra functiile de primari, viceprimari, consilieri locali si judeteni. Legea privind administratia publica locala (12) reglementeaza incompatibilitatile intre aceste functii de reprezentare si alte functii publice sau private. Astfel, articolul 61 din lege prevede ca pe toata durata exercitarii mandatului de primar, respectiv de viceprimar, contractul de munca al acestora la institutii publice, regii autonome, companii nationale, societati nationale, societati comerciale cu capital majoritar de stat sau la societatile comerciale de sub autoritatea consiliilor locale sau judetene se suspenda de drept. In acelasi timp, viceprimarii nu pot fi concomitent si consilieri.

Sub sanctiunea incetarii mandatului, calitatea de primar, respectiv de viceprimar, este incompatibila cu:

- functia de prefect si de subprefect;
- calitatea de functionar public in aparatul propriu de specialitate al autoritatilor administratiei publice centrale si locale; calitatea de functionar public in aparatul propriu de specialitate al consiliului judetean, al prefectului, al serviciilor publice de interes local sau judetean, al serviciilor publice descentralizate ale ministerelor si ale celorlalte autoritati ale administratiei publice centrale; calitatea de angajat in cadrul autoritatilor administratiei publice locale respective sau in cadrul aparatului propriu al prefectului din judetul respectiv;
- functia de manager sau membru in consiliul de administratie al regiilor autonome ori de conducator al societatilor comerciale infiintate de consiliile locale sau de consiliile judetene;
- calitatea de senator, deputat, ministru, secretar de stat, subsecretar de stat si cele asimilate acestora;
- orice functie de conducere din cadrul societatilor comerciale la care statul sau o unitate administrativ-teritoriala este actionar majoritar ori din cadrul societatilor nationale, companiilor nationale sau regiilor autonome;
- orice alte activitati sau functii publice, cu exceptia functiilor didactice si a functiilor din cadrul unor fundatii ori organizatii neguvernamentale.

Incompatibilitatea intervine numai dupa validarea mandatului si in acest caz prefectul este cel care ia act de incetarea mandatului de primar sau viceprimar.

In cazul consilierilor, articolul 30 din Legea 215/2001 reglementeaza incompatibilitatile intre aceasta

functie si:

- functia de prefect si de subprefect;
- calitatea de functionar public in aparatul propriu de specialitate al autoritatilor administratiei publice centrale si locale; calitatea de functionar public in aparatul propriu de specialitate al consiliului judetean, al prefectului, al serviciilor publice de interes local sau judetean, al serviciilor publice descentralizate ale ministerelor si ale celorlalte autoritati ale administratiei publice centrale; calitatea de angajat in cadrul autoritatilor administratiei publice locale respective sau in cadrul aparatului propriu al prefectului din judetul respectiv;
- functia de manager sau membru in consiliul de administratie al regiilor autonome ori de conducator al societatilor comerciale infiintate de consilii locale sau de consiliile judetene;
- calitatea de primar;
- calitatea de senator deputat ministru secretar de stat subsecretar de stat si cele asimilate acestora.

Pe de alta parte, Ordonanta de urgenta a Guvernului nr. 5/2002 (13) are in vedere conflictul dintre mandatul de ales local si interesele economice private ale acestor persoane. Astfel, societatile comerciale la care alesii locali sunt manageri, actionari semnificativi, asociati, administratori, cenzori, membri in consiliul de administratie sau la care detin alte functii de conducere nu pot incheia contracte comerciale de prestari de servicii, de executare de lucrari sau de furnizare de bunuri cu autoritatile administratiei publice locale din care fac parte alesii locali mentionati, cu regiile autonome de interes local aflate sub autoritatea consiliului respectiv sau cu societatile comerciale infiintate de consilii locale ori de consiliile judetene respective.

Interdictia se aplica si in cazul sotului sau sotiei si rudelor pana la gradul al doilea inclusiv ale alesului local in cauza, precum si functionarilor publici si persoanelor incadrate cu contract individual de muncia in aparatul propriu al consiliului local sau judetean respectiv ori la regiile autonome aflate sub autoritatea consiliilor respective sau la societatile comerciale infiintate de consiliile locale sau judetene respective.

Prin alesi locali, Ordonanta intelege consilierii locali si consilierii judeteni, primarii municipiilor, sectoarelor municipiului Bucuresti, oraselor si comunelor, primarul general al municipiului Bucuresti, viceprimarii, presedintii si vicepresedintii consiliilor lor judetene.

Incalcarea acestor interdictii duce la incetarea de drept a mandatului de ales local, cu exceptia cazurilor in care cel in cauza demisioneaza din functia detinuta la societatea comerciala. Constatarea incetarii mandatului de ales local se face de catre prefect.

5.4 Functii publice in administratia publica centrala si locala

Statutul functionarilor publici (14) defineste notiunea de functionar public drept "persoana numita intr-o functie publica". Legea prevede ca totalitatea functionarilor publici din autoritatile si institutiile publice constituie corpul functionarilor publici. Sunt prevazute in anexa la lege toate categoriile de functionari publici ce lucreaza in institutiile reprezentative sau cele numite ale statului.

In privinta incompatibilitatilor intre calitatea de functionar public si alte categorii de functii publice sau private, legea stipuleaza urmatoarele reguli:

- calitatea de functionar public este incompatibila cu orice alta functie publica, cu exceptia calitatii de cadru didactic;
- functionarii publici nu pot detine functii in regiile autonome, in societatile comerciale ori in alte unitati cu scop lucrativ;

- functionarii publici nu pot exercita la societati comerciale cu capital privat activitati cu scop lucrativ care au legatura cu atributiile ce le revin din functiile publice pe care le detin si nu pot fi mandatar ai unor persoane in ceea ce priveste efectuarea unor acte in legatura cu functia pe care o indeplinesc.

Functionarii publici, cu exceptia functionarilor publici civili din ministerele privind apararea nationala, ordinea publica si siguranta nationala, pot fi alesi sau numiti pentru exercitarea unei functii de demnitate publica. Pe durata exercitarii functiei de demnitate publica ei sunt suspendati din functia publica pe care o de tin si isi pastreaza gradul, clasa si treapta avute.

Dupa expirarea mandatului pentru care au fost alesi sau numiti, autoritatile sau institutiile publice in cadrul carora au functionat sunt obligate sa asigure functionarilor publici functia publica avuta sau una echivalenta. Perioada de exercitare a mandatului se considera vechime in functia publica.

6. Propuneri "de lege ferenda"

Viitoarea lege privind reglementarea conflictelor de interese trebuie sa isi propuna imbunatatirea cadrului legal pentru prevenirea si combaterea folosirii abuzive a functiilor publice, a obtinerii unor castiguri necuvenite in exercitarea functiilor.

Apararea intereselor publice trebuie sa stea la baza exercitarii oricarei functii publice, iar viitoarea lege privind reglementarea conflictelor de interese trebuie sa previna aparitia unor astfel de conflicte si, in cazul in care s-au produs, sa le solutioneze. Trebuie mentionat ca la data realizarii acestui studiu in procedurile parlamentare se afla trei proiecte de lege privind conflictele de interese - unul fiind initiat de Guvern, unul de Partidul National Liberal, iar unul de Partidul Democrat.

In vederea imbunatatirii cadrului legal privind conflictele de interese intre functiile de reprezentare si cele publice din administratia centrala si locala si interesele private ale persoanelor care ocupa aceste functii, sunt necesare:

6.1. - *extinderea incompatibilitatii intre interesele private si orice functie publica defnuta de o persoana (ne referim nu doar la functiile publice de autoritate sau de conducere, ci si la functiile publice de executie - de exemplu, incompatibilitatea dintre functia de secretar in administratia locala si o functie de manager, administrator, actionar, angajat la o societate privata);*

6.2. - *imposibilitatea unui oficial public de a folosi in interes privat simboluri care au legatura cu exercitiul functiei sau demnitatii publice;*

6.3. - *imposibilitatea unui oficial public de a utiliza sau a permite utilizarea numelui sau insotit de calitatea publica pe care o detine, in orice forma de publicitate a unui agent economic roman sau strain, precum si a vreunui produs comercial national sau strain;*

6.4. - *imposibilitatea unui oficial public de a folosi sau de a permite folosirea imaginii sale publice, a numelui, a vocii sau a semnaturii, pentru orice forma de publicitate privitoare la o activitate care aduce profit cu exceptia publicitatii gratuite in scopuri caritabile;*

6.5. - *interzicerea oficialilor publici de a folosi sau exploata direct sau indirect informatiile obtinute in legatura cu sarcinile sau indatoririle oficiale sau in cursul indeplinirii acestora, in scopul obtinerii de avantaje pentru sine sau pentru altul;*

6.6. - *interzicerea pentru o persoana care a detinut o functie publica, de a ocupa functii de conducere la societati comerciale, cu capital de stat sau privat, o perioada de timp, daca aceasta a participat in mod direct sau indirect la luarea unei decizii cu privire la societatea respectiva;*

6.7. - *extinderea incompatibilitatilor si asupra membrilor familiei oficialului public pana la gradul al doilea*

inclusiv (de exemplu, instrainarea de catre un oficial public a unei parti din averea sa, sau a averii sale, catre sotul/sotia, sau o ruda a sa pa a la gradul al doilea inclusiv, in vederea eliminarii situatiei de conflict de interese, nu inlatura conflictul de interese);

6.8. - *imposibilitatea parlamentarilor si a membrilor Guvernului de a indeplini functii private care le-ar limita independenta si libertatea de actiune in Parlament sau Guvern, sau care intra in conflict cu ordinea publica; mandatul de parlamentar ar trebui sa fie incompatibil cu exercitarea oricarei functii in cadrul organizatiilor cu scop comercial;*

6.9. - *imposibilitatea unui parlamentar de a initia sau sprijini adoptarea unui act normativ cu scopul de a urmari un interes propriu sau al unui grup de persoane in cadrul caruia el, membrii familiei sale, ori persoane apropiate lui, detin direct sau indirect controlul;*

6.10. - *interzicerea pe o perioada de timp, pentru o persoana care a detinut o functie publica (orice functie publica reprezentativa, de autoritare, de conducere sau de executie), de a desfasura activitati de lobby pe langa institutia publica unde a detinut functia publica respectiva:*

6.11. - *instituirea prin lege a unor sanctiuni care sa descurajeze in mod eficace incalcarea normelor legale privind conflictele de interese si incompatibilitatile; demiterea din functie este, in modul cel mai evident, ineficace pentru demnitarii si functionarii publici dispusi oricand sa riste o asemenea masura in schimbul procurarii un or avantaje personale importante.*

Sectiunea a II-a ACTIVITATEA PARTICIPANTILOR LA INFAPTUIREA JUSTITIEI

1. Aspecte introductive privind conflictele de interese

O analiza asupra conflictelor de interese si a incompatibilitatilor ce pot sa apara la nivelul activitatii participantilor la actul de justitie isi vadeste necesitatea de la sine in cazul unei societati precum cea romaneasca, in care fenomenul coruptiei este o problema foarte serioasa.

Sub denumirea de "justitie" vom avea in vedere nu numai pe judecatori, dar si pe unii auxiliari importanti ai justitiei, procurorii si avocatii. De asemenea, vom avea in vedere si componentele esentiale ale altor sisteme jurisdictionale, chiar daca nu judiciare, adica pe judecatorii Curtii Constitutionale si pe membrii Curtii de Conturi, pe judecatorii si pe procurorii financiari.

Pentru usurinta expunerii, convenim ca pe toti acestia sa ii numim, cu un singur cuvint generic, "magistrari", iar particularizarile vor consta in "magistrati judiciari" (adica judecatorii magistratii de scaun - si procurorii - magistratii de parchet), "magistrati (sau judecatori) constitutionali" (adica judecatorii Curtii Constitutionale) si "magistrati administrativi" sau "financiari" (adica membrii Curtii de Conturi, judecatorii financiari si procurorii financiari). Precizam ca este vorba exclusiv de o conventie de limbaj, fara a se crea confuzii cu sensuri distincte - ale termenului "magistrat" utilizate in diferite acte normative, precum Constitutia Romaniei sau Conventia europeana a drepturilor omului.

2. Cadrul normativ in vigoare privind conflictele de interese si sistemul de incompatibilitati in cazul participantilor la infaptuirea justitiei

Cercetarea cadrului normativ in vigoare in materie va avea in vedere atat palierul constitutional, cat si pe acela legislativ.

Pe numere mari si cel putin teoretic, sistemul de incompatibilitati aplicabil magistratilor este relativ clar. In majoritatea cazurilor, este vorba chiar de dispozitii din *Constitutia Romaniei*, intregite cu acelea ale legilor organice din domeniile respective si cu normele de procedura judiciara civila si penala.

Astfel, pentru judecatori si procurori, art. 124 alin. (2) si, respectiv, art. 131 alin. (2) din Constitutie le interzic, ca incompatibila, orice functie publica sau privata, cu exceptia functiilor didactice din

invatamantul superior. Dezvoltarea acestor norme se face prin Legea nr. 92/1992 pentru organizarea judecatoreasca.

Judecatorii Curtii Constitutionale sunt supusi unei incompatibilitati chiar mai severe, deoarece cu aceasta functie sunt compatibile numai functiile didactice din invatamantul juridic superior, in temeiul art. 142 din Constitutie. In acest caz, dezvoltarea dispozitiilor constitutionale este realizata de Legea nr. 47/1992 privind organizarea si functionarea Curtii Constitutionale.

Pentru magistratii financiari, membrii Curtii de Conturi au aceleasi incompatibilitati ca si judecatorii, potrivit art. 139 alin. (4) din Constitutie, cu dezvoltari si norme relative si la ceilalti magistrati financiari (judecatorii financiari si procurorii financiari) in Legea nr. 94/1992 privind organizarea si functionarea Curtii de Conturi.

Cu caracter general, art. 37 alin. (3) si art. 35 alin. (1) din Constitutie interzic judecatorilor Curtii Constitutionale si magistrati lor judiciari sa faca parte din paliide politice si sa fie eligibili in organele direct reprezentative ale statului (Camera Deputatilor, Senat sau Presedintele Romaniei) sau ale colectivitatilor teritoriale locale (consilii locale, consilii judetene, primari).

In egala masura, legile organice care reglementeaza fiecare tip de magistratura (judiciara, constitutionala sau financiara), precum si dispozitiile Codului de procedura civila si ale Codului de procedura penala, prevad situatii de conflicte de interese si modul de rezolvare a acestora.

Pentru avocati, chestiunile sistemului de incompatibilitati si ale conflictului de interese sunt reglementate in principal in Legea nr. 51/1995 privind organizarea si functionarea profesiei de avocat.

Potrivit *Legii nr. 92/1992 pentru organizarea judecatoreasca*, functia de magistrat judiciar (judecator sau procuror) este incompatibila cu orice alta functie publica sau privata, cu exceptia functiilor didactice din invatamantul superior. Ei pot face parte din diverse comitete sau comisii prevazute de lege, fiind numiti, in regula generala, de ministrul justitiei.

Magistratilor le este interzisa exercitarea, direct sau prin persoane interpuse, a activitatilor de comert si participarea la conducerea sau administrarea unor societati comerciale sau civile.

Magistratilor le este interzis sa faca parte din partide politice sau sa desfasoare activitati publice cu caracter politic. Ei se pot asocia numai in asociatii profesionale sau alte organizatii avand ca scop reprezentarea intereselor proprii, promovarea pregatirii profesionale si protejarea statutului lor.

Judecatorii si procurorii pot fi delegati la o alta instanta sau parchet, cel mult doua luni intr-un an, o perioada suplimentara presupunand acordul celui in cauza. De asemenea, ei pot fi detasati, cu acordul lor, de ministrul justitiei, tot in sistemul magistraturii (la o alta instanta sau parchet, in Ministerul Justitiei sau la Institutul National al Magistraturii) ori la alte autoritati publice, pe o durata de cel mult trei ani, care poate fi prelungita o singura data cu cel mult inca trei ani.

Magistratii nu pot sa dea consultatii scrise sau verbale in probleme litigioase, chiar daca procesele respective sunt pe rolul altor instante decat cele la care isi exercita functia, si nici sa-si exprime public parerea asupra unor procese aflate in curs de desfasurare. Ei au dreptul sa pledeze in cauzele lor personale, ale rudelor de gradul I (parinti si copii) si ale sotilor, precum si ale persoanelor puse sub tutela sau curatela lor. De asemenea, magistratii pot sa asiste alti magistrati, in procedurile disciplinare in fata Consiliului Superior al Magistraturii (pentru judecatori), respectiv a Comisiei de disciplina a Ministerului Public (pentru procurori).

Legea nr. 54/1993 pentru organizarea instantelor si parchetelor militare prevede ca magistratii militari (judecatorii militari si procurorii militari) au atat calitatea de magistrati, facand parte din corpul magistratilor, cat si calitatea de ofiter activ. Magistratii militari sunt militari activi si au toate drepturile si obligatiile care decurg din aceasta calitate; salarizarea se asigura de Ministerul Apararii Nationale; acordarea gradelor militare si avansarea in grad se fac potrivit normelor aplicabile cadrelor

permanente din Ministerul Apararii Nationale; abaterile disciplinare ale magistratilor militari se sanctioneaza atat potrivit Legii nr. 921/1992 pentru organizarea judecatoreasca, cat si Regulamentului disciplinei militare.

Penru judecatorii Curtii Constitutionale, *Legea nr. 47/1992 privind organizarea si functionarea Curtii Constitutionale* prevede ca functia de judecator constitutional este incompatibila cu orice alta functie publica sau privata, cu exceptia functiilor didactice din invatamantul superior juridic. Acestia nu au dreptul sa ia pozitie publica sau sa dea consultatii in probleme de competenta Curtii Constitutionale, nu pot permite folosirea functiei pe care o indeplinesc in scop de reclama comerciala sau propaganda de orice fel si trebuie sa se abtina de la orice activitate sau manifestari contrare independentei si demnitatii functiei lor.

In cazul membrilor Curtii de Conturi, judecatorilor financiari si procurorilor financiari, *Legea nr. 94/1992 privind organizarea si functionarea Curtii de Conturi* prevede ca aceste functii sunt incompatibile cu orice alta functie publica sau privata, cu exceptia functiilor didactice din invatamantul superior.

Magistratilor financiari le este interzisa exercitarea, direct sau prin persoane interpuse, a activitatilor de comert, participarea la administrarea sau conducerea unor societati comerciale sau civile.

Magistratii financiari nu au dreptul sa faca parte din partide politice sau sa desfasoare activitati cu caracter politic.

Magistratii financiari nu trebuie sa permita folosirea functiilor pe care le indeplinesc in scop de reclama comerciala sau publicitate de orice fel si trebuie sa se abtina de la orice activitate sau manifestare contrare independentei si demnitatii functiei lor. In plus, membrii Curtii de Conturi si judecatorii financiari sunt obligati sa nu ia pozitie publica sau sa dea consultatii in probleme de competenta Curtii de Conturi.

Nu in ultimul rand, membrii Curtii de Conturi, judecatorii financiari si procurorii financiari nu pot fi experti sau arbitri desemnati de parti intr-un arbitraj.

Legea nr. 27/1996 a partidelor politice dispune ca nu pot face parte din partide politice judecatorii Curtii Constitutionale, magistratii si asimilatii acestora si membrii Curtii de Conturi. Sunt exceptate persoanele care ocupa functii de subsecretar de stat sau superioare acestora, daca sunt civili.

Rezulta ca ministrul justitiei si secretarii de stat (precum si, in cazul in care ar exista, subsecretarii de stat) din Ministerul Justitiei, desi sunt asimilati magistratilor, pot face parte din partide politice.

Legile electorale (*Legea nr. 68/1992 pentru alegerea Camerei Deputatilor si a Senatului, Legea nr. 69/1992 pentru alegerea Presedintelui Romaniei si Legea nr. 70/1991 privind alegerile locale*) interzic dreptul de a candida in alegerile nationale sau locale persoanelor carora le este interzisa asocierea in partide politice, adica si magistratilor judiciari, constitutionali si financiari.

In egala masura, birourile si comisiile electorale prevazute de aceste acte normative sunt compuse, obligatoriu sau facultativ, si cu magistrati judiciari (judecatori si/sau procurori).

Legea nr. 21/1991 a cetateniei romane prevede ca 5 magistrati de la Tribunalul Bucuresti alcatuiesc Comisia pentru constatarea conditiilor de acordare a cetateniei, care functioneaza pe langa Ministerul Justitiei.

Codul de procedura civila reglementeaza institutiile incompatibilitatii, abtinerii si recuzarii judecatorilor lor, procurorilor, magistratilor asistenti, magistratilor consultanti si grefierilor, precum si stramutarii pricinilor.

In ceea ce priveste incompatibilitatea: judecatorul care a pronuntat o hotarare intr-o pricina nu poate lua parte la judecata aceleiasi pricini in apel sau in recurs si nici in caz de rejudecare dupa casare; de

asemenea, nu poate lua parte la judecata cel care a fost anterior expert sau arbitru in aceeași pricină. Judecătorul, procurorul, magistratul asistent, magistratul consultant ori grefierul trebuie să se abțină ori poate fi recuzat: când el, sotul sau, ascendentele ori descendentii lor au vreun interes în judecarea pricinii sau când este sot, ruda sau afin, până la al patrulea grad inclusiv, cu vreuna din parti; când el este sot, ruda sau afin în linie directă ori în linie colaterală, până la al patrulea grad inclusiv, cu avocatul sau mandatarul unei parti sau dacă este căsătorit cu fratele ori sora sotului uneia din aceste persoane; când sotul în viață și nedespartit este ruda sau afin a uneia din parti până la al patrulea grad inclusiv, sau dacă, fiind încetat din viață ori despartit, are ramă copii; dacă el, sotul sau rudele lor până la al patrulea grad inclusiv au o pricină asemănătoare cu aceea care se judecă sau dacă au o judecată la instanța unde una din parti este judecător; dacă între aceleși persoane și una din parti a fost o judecată penală în timp de 5 ani înainte de recuzare; dacă este tutore sau curator al uneia din parti; dacă și-a spus părerea cu privire la pricina ce se judecă (acest motiv îi privește exclusiv pe judecători); dacă a primit de la una din parti daruri sau făgăduieli de daruri ori altfel de îndatoriri; dacă este vrajmasie între el, sotul sau una din rudele sale până la al patrulea grad inclusiv și una din parti, soții sau rudele acestora până la gradul al treilea inclusiv. Nu se pot recuza judecătorii, procurorii, magistratii asistenti, magistratii consultanti și grefierii, rude sau afini ai acelor care stau în judecată ca tutore, curator sau director al unei institutii publice sau societati comerciale, când aceștia nu au interes personal în judecarea pricinii.

Stramutarea pricinilor civile se poate dispune, *inter alia*, când una din parti are două rude sau afini până la gradul al patrulea inclusiv printre magistratii (judecători, procurori, magistrati asistenti) sau magistratii consultanti ai instanței sau pe motiv de banuială legitimă, adică ori de câte ori se poate presupune că nepartinirea judecătorilor ar putea fi stărbită datorită împrejurării pricinii, calității partilor ori vrajmasiilor locale.

Atat Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constitutionale, cât și Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi prevăd expres întregirea dispozițiilor lor procedurale cu acelea de procedură civilă (din Codul de procedură civilă). În primul caz, completarea se face numai în măsura compatibilității cu procedura constituțională, care se hotărăște exclusiv de Curtea Constituțională. Astfel, prin Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constitutionale, adoptat de aceasta, instanța de contencios constituțional a stabilit că dispozițiile legale privind recuzarea judecătorilor nu îi sunt aplicabile.

La rândul său, în ceea ce privește procedura penală, *Codul de proceduri penale* reglementează institutiile incompatibilității, abținerii și recuzării judecătorilor, procurorilor, magistratilor asistenti și grefierilor de ședință, precum și stramutării pricinilor.

Sub aspectul incompatibilității: judecătorii, procurorii, magistratii asistenti și grefierii de ședință care sunt soți sau rude apropiate între ei sau cu unul din membrii completului de judecată nu pot face parte din același complet de judecată; judecătorul care a luat parte la soluționarea unei cauze nu mai poate participa la judecarea aceleiași cauze într-o instanță superioară sau la judecarea cauzei după desfășurarea hotărârii cu trimitere în apel sau după casarea cu trimitere în recurs; de asemenea, nu mai poate participa la judecarea cauzei judecătorul care și-a exprimat anterior părerea cu privire la soluția care ar putea fi dată în acea cauză; judecătorul este, de asemenea, incompatibil de a judeca, dacă în cauza respectivă a pus în mișcare acțiunea penală, a emis mandatul de arestare, a dispus trimiterea în judecată sau a pus concluzii în fond în calitate de procuror la instanța de judecată; judecătorul, procurorul, magistratul asistent sau grefierul de ședință este incompatibil și dacă, în cauza respectivă, a fost reprezentant sau apărător al vreuneia dintre parti, a fost expert sau martor sau există împrejurări din care rezultă că este interesat sub orice formă, el, sotul sau vreo rudă apropiată; procurorul care a participat ca judecător la soluționarea cauzei în prima instanță nu poate pune concluzii la judecarea ei în apel sau în recurs; procurorul care a efectuat urmărirea penală este incompatibil să procedeze la completarea sau refacerea acesteia, când măsura este dispusă de instanța. În caz de incompatibilitate, magistratul (judecător, procuror, magistrat asistent) sau grefierul de ședință este obligat să se abțină ori poate fi recuzat.

Stramutarea pricinilor penale se poate dispune pentru motive temeinice, atunci când se consideră că prin aceasta se asigură desfășurarea normală a procesului.

Potrivit *Codului civil*, judecatorii, magistratii asistenti, magistratii consultanti, membrii Ministerului Public si avocatii nu se pot face cesionari de drepturi litigioase, care sunt de competenta tribunalului in a carui raza teritoriala isi exercita functiunile lor, sub pedeapsa de nulitate, speze si daune-interese. In cazul avocatilor, *Legea nr. 51/1995 pentru organizarea si exercitarea profesiei de avocat* prevede ca exercitarea profesiei de avocat este incompatibila cu: activitatea salarizata in cadrul altor profesii decat cea de avocat; ocupatiile care lezeaza demnitatea si independenta profesiei de avocat sau bunele moravuri; exercitarea nemijlocita de fapte materiale de comert.

Dimpotriva, exercitarea profesiei de avocat este compatibila cu: calitatea de deputat, senator, consilier local sau consilier judetean; activitatea didactica universitara si de cercetare de specialitate juridica; activitatea literara si publicistica; functia de arbitru, mediator sau conciliator, in conditiile legii.

Avocatul care a fost magistrat nu poate pune concluzii la instantele la care a functionat, iar avocatul care a fost procuror sau politist nu poate acorda asistenta juridica la organele de urmarire penala din localitate, in toate cazurile timp de 2 ani de la incetarea functiei respective. Profesia de avocat nu poate fi exercitata la instanta de judecata, parchetul, Curtea Constitutionala sau Curtea de Conturi unde sotul avocatului sau ruda ori afinul sau pana la gradul al treilea inclusiv indeplineste functia de magistrat, judecator la Curtea Constitutionala, membru al Curtii de Conturi, judecator financiar sau procuror financiar.

3. Propuneri de „lege ferenda” privind cadrul normativ

O prima problema, care ii vizeaza pe toti magistratii (judiciari, constitutionali, financiari), precum si pe avocati, este compatibilitatea functiei de magistrat sau a calitatii de avocat cu o functie didactica in invatamantul superior (in unele cazuri exclusiv juridic).

Atat functia de magistrat cat si calitatea de avocat presupun independenta si impartialitatea in exercitarea ei (ori, eventual, in unele cazuri, existenta unei subordonari, dar numai in interiorul sistemului, iar nu si in exteriorul acestuia) si respectarea principiului legalitatii. Exercitarea unei alte functii in licee sau private l-ar pune pe magistrat sau pe avocat intr-o pozitie de dependenta fata de angajatorul sau, cu consecinta afectarii exercitarii functiei in magistratura ori a profesiei in avocatura.

Posibilitatea cumulului cu o functie didactica din invatamantul superior este inspirata din legislatia occidentala, in special franceza. Din pacate insa, exista o diferenta esentiala fata de sistemul francez, in care profesorul universitar (obligatoriu si conducator de doctorat) se bucura de inamovibilitate (ca si magistratii judiciari de scaun), aspect care are valoare constitutionala. Prin urmare, profesorul universitar, aflat deci intr-o functie in varful ierarhiei didactice universitare, nu este dependent de nici o structura sau persoana, astfel incat nu risca sa fie afectat cu nimic in independenta si impartialitatea sa. Dimpotriva, Constitutia si legile romane permit cumulul cu orice functie de cadru didactic universitar, de la preparator si pana la profesorul universitar care are si calitatea de conducator de doctorat.

Or, daca este evident ca, potrivit statutului personalului didactic universitar, acesta se bucura de autonomie in exercitarea profesiei, nici un cadru didactic universitar (nici macar profesorul universitar conducator de doctorat) nu este independent si inamovibil. Cu atat mai putin cadrele didactice avand grade didactice inferioare (si chiar profesorii universitari care nu au si calitatea de conducator de doctorat) sunt dependenti de structurile profesionale (catedra, consiliul facultatii, senatul institutiei de invatamant superior, Ministerul Educatiei si Cercetarii) pentru promovare sau dobandirea de calitati profesionale. Aceeasi este situatia (valabila si pentru magistratii si avocatii care nu sunt nici macar cadre didactice universitare) si pentru cei inscrisi la diverse forme de pregatire postuniversitara (inclusiv doctorat), dependenta lor de cadrele didactice implicate in acest proces fiind evidenta.

In plus, este de notorietate faptul ca marea parte a cadrelor didactice universitare exercita si o profesie judiciara sau para-judiciara (magistrat ori avocat), astfel incat dependenta care il leaga pe magistratul sau avocatul care este si cadru didactic universitar (sau care urmeaza o forma de pregatire

postuniversitara) de cadrele didactice de care depinde cariera sa universitara ori absolvirea formelor de pregatire postuniversitara vatama gray independen!a si impartialitatea de care acesta din urma trebuie sa dea dovada ca magistrat sau avocat.

O solutie relativ simpla de eliminare a acestui inconvenient (fara a se ajunge la solutii radicale - si care ar presupune revizuirea Constitutiei - de imposibilitate a cumulului ori de limitare a lui numai la functia didactica de profesor universitar care are si calitatea de conducator de doctorat si, evident, fara a se ajunge la solutia - vadit neconstitutionala - a interzicerii magistratului sau avocatului de a urma forme de pregatire postuniversitara) ar fi stabilirea, in acest sens, a unui nou motiv de abtinere sau recuzare.

Ln plus, ar trebui sa se interzica (de aceasta data numai magistrailor, iar nu si avoca!ilor), sa detina, pe langa functia didactica de predare, si functii didactice de conducere (de la sef de catedra la rector), deoarece acestea au o componenta administrativa evidenta, iar dependenta lor de administratia publica ministeriala (Ministerul Educatiei si Cercetarii) este mult mai mare.

In al doilea rand, *este imperioasa desfiintarea institutiei magistrailor militari* (atat judecatori militari, cat si procurori militari), ca fiind neconstitutionala si neconforma cu prevederile Conventiei europene a drepturilor omului.

Astfel, Constitutia prevede ca nici judecatorii, nici procurorii nu pot exercita nici o alta functie, publica sau privata (cu exceptia celor didactice din invatamantul superior), in timp ce magistratii militari sunt, in acelasi timp, in mod obligatoriu, si cadre militare active, ofiteri activi.

In al doilea rand, tot potrivit Constitutiei, judecatorii sunt independenti, impariali, subordonati numai legii si (judecatorii definitivi) inamovibili. Or, judecatorii militari sunt ofiteri activi, de esenta armatei fiind subordonarea ierarhica avand caracter continuu, ceea ce creaza o contradictie evidenta. Intr-o masura mai mica, procurorii functioneaza pe principiile legalitatii si imparialitatii, la randul lor incalcate de calitatea lor de ofiteri activi, precum si al plasarii lor sub autoritatea exclusiva a ministrului justitiei, incalcata prin subordonarea lor militara fata de comandanti si ajungand pana la ministrul apararii nationale.

In al treilea rand, promovarea si sanctionarea disciplinara a judecatorilor sunt de competenta exclusiva a Consiliului Superior al Magistraturii, aspectul de neconstitutionalitate pentru judecatorii militari provenind din faptul ca avansarea lor in grad militar si sanctionarea disciplinara militara se fac de autoritatile militare.

Din punctul de vedere al Conventiei europene a drepturilor omului, art. 6 parag. 1 consacra dreptul la un proces echitabil, constand, *inter alia*, in garantia judecarii procesului de judecatori independenti si impariali. In repetate randuri, Curtea Europeana a Drepturilor Omului a condamnat statele-parti pentru violarea acestui drept, in cazul instantelor in a caror compunere intrau si judecatori militari.

O alta chestiune care necesita o rezolvare urgenta (si care este posibila, printr-o modificare inteligenta a legii, chiar si in afara unei revizuri constitutionale, fiind inasa, evident, de preferat includerea unei garantii constitutionale exprese in acest sens) este faptul ca *atat promovarea si transferarea judecatorilor, cat si sanctionarea lor disciplinara, care sunt de competenta Consiliului Superior al Magistraturii, se fac de aceasta structura fn componenta careia intra si procurori.*

Este absolut evident ca a conditiona cariera profesionala ori sanctionarea disciplinara a judecatori lor (independenti, impariali, subordonati numai legii si inamovibili) si de decizia unor procurori (care sunt subordonati ierarhic si plasati sub autoritatea ministrului justitiei, deci sunt agenti ai puterii executive, asa cum in mod corect i-a calificat si Curtea Constitutionala) inseamna a incalca atat independenta, subordonarea exclusiva fata de lege si imparialitatea, cat si inamovibilitatea judecatorilor. Ca un aspect aberant, se observa ca acest Consiliu Superior al Magistraturii este instanta disciplinara numai pentru judecatori (cu consecinta ca judecata disciplinara a judecatorilor se face si de procurori), In timp ce actiunea disciplinara exercitata impotriva procurorilor se solutioneaza de Comisia de disciplina a Ministerului Public, compusa exclusiv din procurori, deci fara participarea vreunui judecator.

Pana la eventuala si de dorit revizuire constitutionala, chiar legea organica de organizare judecatoreasca poate prevedea functionarea unor sectiuni distincte ale Consiliului Superior al Magistraturii, astfel incat atat cariera judecatorilor de scaun, cat si judecarea lor disciplinara sa se faca de formatiuni ale acestei structuri in componenta carora sa intre numai magistrati de scaun (judecatori), iar nu si procurori.

Un alt aspect neconstitutional, in opinia noastra, relativ la incompatibilitatile magistratilor judiciari (judecatori si procurori), este includerea lor, potrivit legii, in diverse structuri administrative, precum Comisia pentru constatarea conditiilor de acordare a cetateniei de pe langa Ministerul Justitiei si, respectiv, birourile si comisiile electorale.

Constitutia este foarte clara si prevede o incompatibilitate generala a magistratilor judiciari de a ocupa orice alte functii publice sau private (cu exceptia acelor didactice din invatamantul superior), pentru a le apara independenta, subordonarea exclusiva fata de lege, impartialitatea si inamovibilitatea, respectiv impartialitatea, legalitatea si plasarea exclusiva in subordinea ierarhica interna in cadrul Ministerului Public si sub autoritatea ministrului justitiei.

In plus, includerea magistratilor in birourile si comisiile electorale ii plaseaza intr-o relatie prea directa atat cu autoritatile administratiei publice, cat si cu partidele politice, si aceasta in cel mai fierbinte moment al luptei politice, adica in timpul campaniei electorale si al alegerilor.

Asa cum sunt reglementate in prezent, pentru toate categoriile de magistrati (judiciari, constitutionali, financiari), cauzele de incompatibilitate sau ipotezele de conflicte de interese pot atrage, dupa caz, incetarea functiei (ca urmare a starii de incompatibilitate), sanctiuni disciplinare (mergand pana la indepartarea din magistratura) ori masuri procesuale (incompatibilitate, abtinere, recuzare, stramutare).

In opinia noastra, in cele mai grave cazuri, ar fi necesara si utila chiar instituirea unor sanctiuni penale, pentru anumite ipoteze de incompatibilitate (cand se detin si se exercita functii incompatibile) ori de conflicte de interese (inclusiv pentru situatiile cand se desfasoara activitati comerciale prin interpusi). In plus, se pot avea in vedere si sanctiuni civile (anularea efectelor actelor favorabile acestor magistrati, cu protejarea tertilor de buna-credinta, precum si daune interese pentru cei vatamati).

In cazul avocatilor, stările de incompatibilitate sau de conflict de interese pot constitui, de asemenea, motiv de suspendare din exercitarea profesiei de avocat sau de sanctionare disciplinara. Credem ca, si aici, se poate pune problema, in functie de gravitate, a unor sanctiuni civile si/sau chiar penale. Acest lucru este valabil si pentru ipotezele speciale pe care le dezvoltam mai jos. Astfel, in cazul specific al avocatilor, legea organica le interzice sa exercite profesia, o anumita perioada de timp, la jurisdictia sau autoritatea din care au facut parte inainte de a deveni avocat, ori, pe durata existentei acestei situatii, la jurisdictia sau autoritatea unde functioneaza sotul, rude sau afini, pana la un anumit grad. Pe langa necesitatea unei mai clare redactari a textelor si a posibilitatii luarii in discutie a extinderii termenului de 2 ani de la incetarea functiei anterioare de magistrat sau de politist, noi consideram ca este absolut necesar, pentru asigurarea finalitatii legii si a evitarii fraudei la lege, ca toate aceste interdictii, in aceleasi conditii, sa il priveasca nu numai pe avocatul respectiv, in mod direct, ci sa ii vizeze pe toti avocatii din aceeaasi forma de exercitare a profesiei cu acel avocat (avocat titular, avocat asociat, avocat colaborator si/sau avocat salarizat, din cadrul cabinetului individual, cabinetelor asociate, cabinetelor grupate sau societatii civile de avocatura).

In ultimii ani au existat controverse prelungite cu privire la *compatibilitatea dintre calitatea de parlamentar si cea de avocat*. Numerosi ziaristi, lideri de opinie, oameni politici, parlamentari si avocati au adus argumente pro si contra. In cele din urma pare sa fi prevalat totusi ideea ca prin lege ar trebui instituita incompatibilitatea mai ales pentru cauzele in care parlamentarii avocati ar avea sa reprezinte in Justitie persoane ale caror interese ar fi contrare unuia sau mai multor interese "publice" (faptele de coruptie au fost avute, de cele mai multe ori, in vedere). Pentru ca dezbaterile respective au vizat inclusiv cazuri concrete, de parlamentari apartinand unor partide sau altora, inclusiv partidului aflat la

governare, argumentele au fost deseori politizate excesiv. Cu toate acestea, datorita in special presiunii din spatiul extra-politic si neguvernamental, Guvernul a anuntat, in luna octombrie 2002 (15), un proiect de modificare a Legii pentru organizarea si exercitarea profesiei de avocat, care ar urma sa devina lege si sa intre In vigoare incepand cu noua legislatura.

Date fiind mai ales experienta din ultimii ani din Romania si consecintele acesteia, solutia care pare ca s-ar impune este aceea a instituirii unei incompatibilitati categorice intre calitatea de avocat si cea de parlamentar. Pe timpul mandatului, parlamentarul ar putea sa pastreze calitatea de avocat, insa suspendandu-se din aceasta si nepracticand-o nici direct, nici prin intermediul firmelor sotului. Pe de alta parte, avand in vedere faptul ca parlamentarul este reprezentantul electoratului si, prin aceasta, reprezentantul statului, ar trebui stabilita interdictia ca el sa acorde asistenta juridica (sub orice forma) vreunei parti care, intr-un litigiu sau intr-o situatie necontencioasa, are interese contrare statului.

CAPITOLUL II - CONFLICTELE DE INTERESE IN SECTORUL NEGUVERNAMENTAL

Desi este evident ca identificarea si evitarea situatiilor in care pot aparea conflictele de interese in domeniul guvernamental este esentiala in realizarea oricarui sistem de integritate publica apt sa apere o societate de fenomenul coruptiei, sectorul neguvernamental nu trebuie scapat din vedere nici el. In cazul unei tari precum cel al Romaniei, o societate civila puternica si eficace reprezinta o necesitate indiscutabila. Ea ni se infiitiseaza astfel din chiar definitiile pe care politologii contemporani o dau societatii civile, ca acel "ansamblu de institutii neguvernamentale diverse, suficient de puternic pentru a contrabalansa statul si care, fara a-l impiedica sa-si indeplineasca rolul, este totusi capabil sa-l impiedice sa domine si sa atomizeze restul societatii" (16). Astazi exista practic unanimitate in recunoasterea rolului foarte important pe care participarea societatii civile il are asupra unei guvernari de calitate. Alexis de Toqueville considera ca puterea democratiei din SUA se datoreaza proliferarii si tarii a "mii de tipuri diferite" de asociatii cetatenesti care urmaresc un scop comun. Un studiu recent asupra relatiei dintre participarea civica si guvernare a aratat ca in acele comunitati marcate de o participare sustinuta a cetatenilor la viata publica, populatia "se asteapta ca guvernantii sa se conformeze unor standarde inalte si sa se supuna de buna voie regulilor pe care si le-au impus ei insisi" (17).

Din perspectiva fenomenului coruptiei, societatea civila poate constitui o parte a solutiei, dar poate fi, ea insasi, chiar problema; exemplul cel mai frecvent este cel al cercurilor oamenilor de afaceri obisnuite sa plateasca mita oficialilor publici pentru obtinerea de contracte.

In privinta societatii civile, guvernul are obligatia de a asigura reglementarile legale necesare bunei organizari si functionari a institutiilor societatii civile, incluzand libertatea de exprimare, accesul la informatie, dreptul la libera asociere, libertatea de a infiinta organizatii neguvernamentale. O data asigurat acest cadru, revine *organizatiilor neguvernamentale* rolul de a-si *autoregamenta* si *autoregla* activitatea in asa fel incat, pe de o parte, sa se poata ele insele apara de coruptie, iar pe de alta parte sa poata contribui la constituirea si dezvoltarea unui sistem de integritate publica.

Evitarea situatiilor in care membrii proprii, dar mai ales cei facand parte din organisme de decizie, ar putea sa se afle in conflicte de interese reprezinta una din modalitatile prin care organizatiile neguvernamentale pot sa se autoprotejeze de fenomenul coruptiei. Indiferent ca avem in vedere un interes public sau numai unul propriu, al unei organizatii neguvernamentale sau al alteia, evitarea situatiilor de conflict de interese este deopotriva necesara. O persoana apartinand consiliului de conducere al unei ONG trebuie sa evite in orice situatii ca interesul sau privat sa vina la concurenta cu un interes public sau cu vreunul propriu organizatiei sale. Mai concret, o asemenea persoana trebuie sa fie obligata sa evite situatiile in care ar putea sa decida in interes propriu indiferent daca fondurile

banesti ori alte resurse care fac obiectul deliberarii sale sunt pub lice sau apartin organiza!iei din care face parte.

Cateva din principiile care ar putea fi avut in vedere de organizatiile neguvernamentale referitor la evitarea conflictelor de interese de catre membrii propriilor consilii de conducere:

- nici un membru al Consiliului de conducere nu-si va folosi pozitia sau informatiile dobandite ca urmare a acestei pozitii, in asa fel incat sa apara un conflict intre interesele organizatiei si propriile sale interese;
- fiecare membru al Consiliului de conducere are obligatia sa considere interesul organizatiei prioritar in toate activitatile sale in organizatie;
- realizarea de afaceri personale intre un membru al Consiliului de conducere si organizatie este interzisa;
- daca un membru al Consiliului de conducere detine un interes legat de o tranzactie propusa organizatiei sub forma unui profit financiar semnificativ legat de tranzactie sau de organizatia implicata in tranzactie sau detine o functie de administrator/tutore, director sau functionar intr-o asemenea organizatie, el trebuie sa dezvaluie in intregime acest interes inaintea inceperii oricarei discutii sau negocieri referitoare la o asemenea tranzactie;
- oricare membru al Consiliului de conducere care este constient de un potential conflict de interese in legatura cu un subiect/problema prezentata Consiliului de conducere nu va vota si nu va participa la discutiile referitoare la subiectul respectiv;
- pentru evitarea conflictului de interese, membrii Consiliului de conducere vor pune la dispozitia organizatiei o declaratie privind apartenenta lor la alte institutii/organizatii/societati comerciale, pozitia pe care o ocupa, precum si precizarea daca functia respectiva este remunerata sau nu.

Solutii concrete de autoreglementare si de evitarea a conflictelor de interese la nivelul organizatiilor neguvernamentale pot fi gasite in unele statute si regulamente de organizare interna ale acestora, unul din cazuri fiind eel al Fundatiei pentru o Societate Deschisa (18).

Autoreglementarea pare sa fie solutia preferabila si in *cazul companiilor din sectorul privat*. Iar asta cu atat mai mult cu cat in cele mai multe cazuri legile civile si cele penale sunt, in aceasta materie, destul de putin acoperitoare. Codurile de conduita voluntare ale companiilor pot fi importante pentru stabilirea conduitei tuturor angajatilor si pentru a indica tertelor parti standardele la care trebuie sa se astepte din partea companiei. Asa cum s-a aratat deja (19), codurile voluntare ale companiilor pot sa varieze mult. Cel mai putin folositoare sunt cele care se limiteaza la expresii de principiu bine intentionate, dar vagi. Cele mai bune sunt cele care nu numai ca sunt foarte precise, dar care reclama o semnatura anuala sau bianuala din partea directorului executivului, care sa confirme astfel ca ele au fost respectate in toate privintele. "Cu toate acestea", s-a mai spus, "trebuie admis ca cel mai bun cod voluntar este efectiv in masura in care consiliul de administratie al companiei este convins ca e nevoie de el. Directorii trebuie sa-si asume sarcina de a monitoriza aplicarea si respectarea propriilor coduri voluntare, admitand prin aceasta ca ele reprezinta mijloace efective de descarcare a propriei lor responsabilitati cu privire la mentinerea standardelor juridice si etice ale companiei". In conditiile actuale ale unei coruptii mari extinse si a incertitudinilor juridice, multe companii aflate in cautare de contracte au retineri cu privire la perspectiva pierderii unei afaceri in fata celor care mituiesc. Pare sa existe un motiv serios pentru ca asociatiile si federatiile profesionale sa includa o clauza anticoruptie obligatorie in codurile lor etice, inclusiv sub aspectul conflictelor de interese, sub sanctiunea ridicarii calitatii de membru pentru nerespectarea acesteia. Atunci cand factorul de decizie este influentat prin mituire sau avand de aparat un interes privat in conflict cu eel al companiei, sunt create conditiile denaturarii oridirei competitiei corecte.

In ce privqte *partidele politice*, avand in vedere ca veniturile din donatii pentru un partid politic aflat la

putere, la nivel local sau national, ar putea reprezenta o cale de influentare a unor decizii in avantajul donatorului, prin lege sunt reglementate un numar de restrictii privind donatiile catre un partid politic. Cu toate acestea, presa semnaleaza periodic, in general odata cu publicarea anuala in *Monitorul oficial* a listelor cu persoanele care au facut donatii partidelor politice, ca printre cei care au contribuit, din surse personale, la veniturile partidelor politice, exista si persoane care, in diferite forme, au avut de beneficiat in urma activitatilor de exercitare a unor puteri publice de catre membrii partidului respectiv. Aceste beneficii variaza de la obtinerea unor functii sau demnitati publice importante, la obtinerea unor contracte de livrare de bunuri sau de servicii din bani publici pana la obtinerea in conditii avantajoase a unor contracte de privatizare a unor intreprinderi cu capital majoritar sau exclusiv de stat.

O situatie cu un potential insemnat de riscuri este aceea in care legea ar permite finantarea partidelor politice de catre asociatii si fundatii. La sfarsitul anului trecut, Parlamentul Romaniei a votat Legea privind finantarea partidelor politice si a campaniilor electorale, act normativ care permite asa ceva si care, daca va fi promulgat de presedintele Romaniei, va favoriza coruptia politica iar interesul public va fi afectat o data in plus de interese private si de grup. Legislatia romana, dar si a multor alte tari, permite organizatiilor neguvernamentale sa primeasca, cu titlu gratuit, fonduri de la autoritati sau de la institutii publice, regii autonome, companii nationale sau societati comerciale ori bancare cu capital integral sau majoritar de stat. Daca legea ar permite ca circuitul acestor fonduri sa continue de la organizatiile neguvernamentale la partide, este evident ca oamenii politici si partidele aflate la putere, la nivel national sau local - principalii administratori, in fond, ai banului public - ar fi tentati sa-si foloseasca pozitiiile pe care le ocupa in interesul lor si al partidelor lor. Acceptarea prin lege a unei asemenea situatii ar echivala cu legiferarea unor conflicte de interese in forma lor cea mai clasica si mai nociva pentru interesul public. Constientizand acest risc, un numar de peste 150 de organizatii neguvernamentale au adresat presedintelui Romaniei un apel public de a nu promulga Legea in forma votata de Parlament (20). Argumentele organizatiilor respective au vizat pe de o parte "riscul deturnarii banilor publici in folosul unor interese private", iar pe de alta parte "riscul unei grave deteriorari de imagine publica atat a organizatiilor neguvernamentale cat si a partidelor politice, ca actori reprezentativi ai unei democratii participative".

Pentru asigurarea unui cadru competition al echitabil si neviat de fenomenul coruptiei, este de dorit ca evitarea conflictelor de interese sa fie urmarita inclusiv in domenii precum *activitatea sportiva*. Si in acest caz, asemenea tuturor celorlalte din domeniul neguvernamental, autoreglementarea si autoreglarea sunt de departe preferabile reglementarii prin lege si controlului statului. Asociatiile, cluburile, ligile si federatiile sportive trebuie sa aiba toata libertatea sa decida autonom in legatura cu mecanismele proprii necesare prevenirii coruptiei in activitatea fiecareia dintre ele si la nivelul fiecareia dintre ramurile de sport. Legea nr 69 din 28 aprilie 2000 a educatiei fizice si sportului recunoaste acest drept prin art. 21 paragraful (2): "Dreptul la libera asociere, in scopul constituirii unei structuri sportive, este un drept al persoanei fizice sau juridice." In scopul asigurarii unui cadru competition autentic si echitabil, prin aceeași lege se stabileste in sa si un caz de incompatibilitate cu privire la persoanele care pot detine actiuni din capitalul social al societatilor comerciale sportive pe actiuni. Dupa ce prin art. 32 paragraful (5) se stabileste ca "Pot fi actionari ai societatilor comerciale sportive pe actiuni persoane fizice si juridice romane, precum si persoane fizice si juridice straine", paragraful (6) al aceluiași articol dispune ca "Nici o persoana fizica sau juridica dintre cele mentionate la paragraful (5) nu poate detine actiuni din capitalul social, in mod simultan, la doua sau mai multe societati comerciale sportive pe actiuni de la aceeași ramura de sport".

-
1. Commission of the European Communities, *Report of the European Commission on the Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries*, Bruxelles, 2002
 2. Institutul pentru o Societate Deschisa, *Monitorizarea procesului de aderare la Uniunea Europeana: Coruptia si politicile de combatere a coruptiei*, Bucuresti, 2002
 3. Michael Mac Donald, *Ethics and Conflict of Interests*, Center for Applied Ethics (www.ethics.ubc.ca/mcdonald/conflict)
 4. John Langford si Kernaghan Kenneth, *The Responsible Public Servant*, IRPP, 1990
 5. In alegerile generale din toamna anului 1996, alianta de partide si organizatii civice Conventia

Democrata din Romania si candidatul ei la Presedintie au inscris separarea prin lege a afacerilor private de ocuparea unei pozitii publice in programul electoral "Contractul cu Romania" (dupa preluarea puterii, insa, angajamentul a fost abandonat). Declaratiile actualului presedinte al Romaniei sunt si ele in acelasi sens, uneori chiar mai categorice: "Cei care fac afaceri trebuie sa se abtina sa intre in politica" (ziarul *Cotidianul* din 11.10.2002).

6. Valerian Stan, "Transparenta si integritatea actului de administratie publica in Romania", in *Revista romana de drepturile omului*, Bucuresti, nr. 20/2001

7. Ziarul *Ziua* din 7.01.2003: potrivit unei statistici a Autoritatii pentru Privatizare (APAPS), ponderea capitalului social detinut de stat era, la acea data, de 45,2%.

8. Open Society Institute, ED Accession Monitoring Program, *Coruptia si politicile de combatere a coruptiei*, Bucuresti, 2002

9. Legea nr. 90/2001, publicata in *Monitorul Oficial* al Romaniei, partea I, nr. 164 din 2 aprilie 2001

10. Valerian Stan, *ibidem*

11. Ziarele *Adevarul* (editiile din 23.07.2002, 2.08.2002, 4.09.2002) si *Evenimentul zilei* (editiile din 20.08.2002, 2.09.2002, 5.09.2002)

12. Legea nr. 215/2001, publicata in *Monitorul Oficial* al Romaniei, partea I, nr. 204 din 23 aprilie 2001

13. Publicata in *Monitorul Oficial* al Romaniei, partea I, nr. 90/2 februarie 2002

14. Legea nr. 188/1999, publicata in *Monitorul Oficial* al Romaniei, partea I, nr. 600 din 8 decembrie 1999

15. Ziarul *Cotidianul* din 3.10.2002

16. Ernest Gellner, *Conditiiile libertatii*, Editura Polirom, Iasi, 1998

17. Robert D. Putnam, *Maldng Democracy Work*, citand *Democracy in America*, de Alexis de Toqueville

18. Regulamentul de organizare si functionare a Fundatiei pentru o societate deschisa: „8.10. Consiliul National va fi compus in intregime sau in majoritate din persoane care nu au interese materiale fata de programele sprijinite de catre Asociatie. Membrii nou-propusi in Consiliu trebuie sa declare daca au asemenea interese materiale. Nu este suficient ca membrii Consiliului sa nu fie implicati in luarea deciziilor atunci ciind se discuta programe in care sunt implicati sau interesati, deoarece este important ca membrii Consiliului sa evite situatiile in care, aparent, ei impart sursele Asociatiei intre ei. In cazul in care un numar de membri ai Consiliului au interese materiale fata de programele Asociatiei, abtinerea unui membru direct afectat de catre decizia luata poate da impresia ca membrii Consiliului isi sustin interesele reciproc. In cazul in care Consiliul National doreste sa mentina un membru care are interese materiale fata de programul respectiv sprijinit de Asociatie, Consiliul nu trebuie sa ia decizii singur, ci sa le inainteze catre principalul finantator, eventual cu o recomandare din partea Consiliului. In cazurile in care Consiliul a delegat unui comitet, unei comisii sau unui juriu puterea de decizie in anumite proiecte, trebuie sa se urmareasca un procedeu similar; adica, acea grupare nu trebuie sa ia decizii singura in probleme in care membrii sai au interese materiale; in acest caz problema trebuie inaintata Consiliului National. Principiile fundamentale pe care Consiliul National le va aplica in rezolvarea unor asemenea probleme sunt ca orice conflict de interese potential si actual trebuie declarat; nici o persoana nu trebuie sa ia o decizie in problemele proprii; si ca orice incurajare a principiilor unei societati deschise presupune ca ocazia de a obtine sprijin trebuie sa fie data in mod echitabil tuturor cetatenilor tarii si nu restransa sau partial restransa la o anumita grupare”.

19. Jeremy Pope, *The Guide of Transparency International*, Berlin, 1997

20. Agentia pentru Informarea si Dezvoltarea Organizatiilor Neguvernamentale (www.aid-ong.ro/campanie.htm)