

Conflictul de interese – o analiză comparativă*

AUGUSTIN LAZĂR

1. Noțiune și definiție

Infrafracțiunea de conflict de interese a fost introdusă în titlul VI („Infrafracțiuni care aduc atingere unor activități de interes public sau altor activități reglementate de lege”), capitolul I („Infrafracțiuni de serviciu sau în legătură cu serviciul”) din partea specială a Codul penal român din 1969 (în continuare C. pen. 1969), în vederea alinierii legislației penale române la standardele europene privind protejarea integrității funcționarilor publici, a mediului concurențial, calității serviciilor, prevenirea conflictelor de interese, garantarea independenței și imparțialității prestatorilor de servicii adiționale. De asemenea, statele membre s-au obligat să ia măsuri adecvate pentru a preveni, identifica și remedia infrafracțiunile apărute în desfășurarea procedurilor de achiziție, asigurându-se astfel un tratament egal pentru toți operatorii economici¹.

Astfel, România și-a completat *cadrul normativ general* de ocrotire a relațiilor de serviciu ca valoare socială, prin incriminarea în art. 253¹ C. pen. 1969 a faptei funcționarului public de a se afla în *conflict de interese*².

* O parte din hotărârile judecătorești definitive în materia infrafracțiunii de conflict de interese, examinate și utilizate în cadrul acestui studiu, au fost transmise la baza de date privind jurisprudența a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție de către unitățile de parchet.

¹ A se vedea: Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 376 din 27 decembrie 2006. Statele membre și-au asumat, între altele, obligația să își revizuiască legislația pentru a garanta prevenirea conflictelor de interese, asigurarea independenței și imparțialității cerute pentru anumite activități, precum și compatibilitatea normelor care guvernează etica și conduita profesională pentru diverse activități; Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 94 din 28 martie 2014, p. 65-242, reglementează în titlul I *Conflictul de interese* (art. 24).

² Legea nr. 278/2006 pentru modificarea și completarea Codului penal, precum și pentru modificarea și completarea altor legi, publicată în M. Of. nr. 601 din 12 iulie 2006. În expunerea de motive la această lege se menționa: „În vederea

După intrarea în vigoare a noului Cod penal, la 1 februarie 2014, infrafracțiunea de conflict de interese este incriminată în art. 301 C. pen. din capitolul II, „Infrafracțiuni de serviciu”.

În doctrina recentă se reține că incriminarea conflictului de interese este un răspuns la „semnalele tot mai dese din partea societății civile, dar și a organismelor și instituțiilor internaționale cu privire la impactul pe care faptele comise cu încălcarea normelor deontologice cu acest specific îl produc. Reglementări care privesc conflictul de interese se găsesc și în legislația altor state membre ale Uniunii Europene (Austria, Belgia, Cipru, Finlanda, Franța, Lituania, Polonia, Spania și Ungaria). Și în legislația română au existat, anterior momentului 2006 [...], norme cu privire la conflictul de interese, însă acestea dovedeau existența unor confuzii între incompatibilități și conflictul de interese. [...]. Conflictul de interese generează o stare de incompatibilitate *lato sensu*, dar, sub aspectul cauzelor care determină această incompatibilitate, conflictul de interese se deosebește prin faptul că factorul determinant nu este neapărat o situație juridică sau o activitate incompatibilă cu activitatea care este realizată în cadrul atribuțiilor de serviciu, ci un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin (funcționarului public, paranteza noastră – Aug.L.) potrivit Constituției și altor acte normative. Au existat și alte reglementări referitoare la conflictul de interese cu privire la anumite categorii de funcționari publici sau anumiți demnitari (prin statute speciale sau chiar prin regulamente de ordine interioară), dar, până la apariția Legii

eficientizării acțiunilor de prevenire și sancționare a faptelor de corupție, proiectul de modificare a Codului penal propune incriminarea în articolul 253¹ a „conflictului de interese”. Prin aceasta, se urmărește sancționarea penală a funcționarului public care, în mod conștient și deliberat, satisface interese personale prin îndeplinirea atribuțiilor publice. [...] prevederile Codului penal cu privire la infrafracțiunile de serviciu nu acoperă o astfel de situație [...]. Prin incriminarea conflictului de interese, se urmărește înlăturarea oricărei suspiciuni cu privire la conduita funcționarului public care este chemat să îndeplinească un act sau să participe la luarea unei decizii în virtutea atribuțiilor sale de serviciu, iar prin aceasta produce, direct sau indirect, un folos material pentru sine, soțul său, o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv, sau pentru o altă persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de servicii sau foloase de orice natură. În prezent, există întemeiat suspiciunea că funcționarul public nu va depune toate diligențele în vederea satisfacerii interesului public, ci va încerca să satisfacă interesul său ori al uneia dintre persoanele sus-arătate.” (disponibilă la adresa www.cdep.ro/proiecte/2006/000/20/4/em24.pdf, accesată la 5 iulie 2016).

nr. 161/2003 [...], o reglementare unitară a conflictului de interese nu a existat.”¹. Remarcăm că, pentru a exista un conflict de interese, trebuie să existe o *decizie* luată în interesul persoanelor expres prevăzute de lege, iar incompatibilitatea *există ca situație ilegală*, în cazul unui cumul de funcții interzis de legiuitor, deoarece este potențial generatoare de conflicte de interese.

Cu referire la incriminarea acestei fapte, instanța supremă a evidențiat că aceasta „a fost generată de apariția unor noi forme de relații între sectorul public și sectoarele comerciale care dau naștere unor parteneriate publice, existând un potențial de creștere de forme noi de conflict de interese care implică *interesele personale și obligațiile publice* (s.n. – Aug.L.) ale persoanei care exercită o funcție publică. [...] Deși conflictul de interese nu înseamnă *ipso facto* corupție, totuși apariția unor conflicte între interesele personale și obligațiile publice ale funcționarilor publici, dacă nu este tratată corespunzător, poate duce la corupție. Incriminarea faptei presupune nu numai simpla interdicere a intereselor de natură privată ale funcționarului public, ci și formarea corectitudinii deciziilor administrative, pentru ca un conflict de interese nesoluționat să nu conducă la un abuz în serviciu. Prin definiție și conținut, infrațiunea de conflict de interese a preluat din elementele constitutive ale infrațiunilor de corupție, în proximitatea cărora a fost poziționată.”².

Interesul privat este evaluat ca o simplă vocație, posibilitate, care nu este cuprinsă în categoria juridică de drept. Legea definește *interesul legitim privat* ca fiind „*posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat*” [art. 2 alin. (1) lit. p) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004³].

Interesul legitim public este definit ca fiind „*interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea*

¹ I. Pascu, *Conflictul de interese (Comentariu)*, în Noul Cod penal comentat. Partea specială, ed. a II-a, revăzută și adăugită, de V. Dobrinou (coord.) ș.a., Ed. Universul Juridic, București, p. 558.

² ÎCCJ, sent. pen. nr. 666/2014, definitivă prin dec. pen. nr. 13/2015 a ÎCCJ, Completul de 5 judecători (disponibilă la adresa www.scj.ro, accesată la 6 iulie 2016).

³ Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare.

nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice” [art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004]. Interesele patrimoniale private intră în conflict cu interesul public.

Prin *conflict de interese* se înțelege situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative (art. 70 din Legea nr. 161/2003)¹.

Conflicturile de interese, îndeosebi în sectorul public, dar și în cel privat au generat în ultima perioadă motive de preocupare pe plan internațional, formând obiectul unor strategii specifice. Reglementările penale și administrative au urmărit susținerea integrității funcționarilor publici și luarea deciziilor în mod dezinteresat în instituțiile guvernamentale și publice².

Cu titlu de exemplu, menționăm că în art. 13 din *Codul model de conduită pentru funcționarii publici*, anexat la Recomandarea nr. 10/2000 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei³, conflictul de interese pentru funcționarul public se consideră că se naște atunci când acesta are un interes personal care *influențează sau pare să influențeze* îndeplinirea atribuțiilor sale oficiale cu imparțialitate și obiectivitate. Interesul personal al funcționarului public include un beneficiu, un avantaj pentru sine sau în favoarea familiei sale, a părinților, a prietenilor sau a rudelor apropiate, sau a persoanelor ori organizațiilor cu care funcționarul public a avut relații politice sau de afaceri. De asemenea, interesul personal se poate referi și la orice obligație financiară sau civilă pe care funcționarul public o are.

Legea nr. 161/2003, cu modificări și completări ulterioare, reglementează, în titlul IV, conflictul de interese și regimul incompatibilităților

¹ Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, publicată în M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003, cu modificările și completări ulterioare.

² Cu referire la evoluția reglementărilor penale și administrative în materia conflictului de interese, a se vedea și A. Chirilă, *Conflictul de interese. Implicații juridice administrative și penale*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 27/2010, p. 17.

³ Disponibil la adresa www.cna.md/sites/default/files/recomandarea_coduri_cond_funct_publ_rom.pdf, accesat la data de 7 iulie 2016.

ce pot interveni în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice¹. Conform art. 1 alin. (1) din Legea nr. 176/2010² privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, au obligația declarării averii și intereselor: Președintele României; consilierii prezidențiali și consilierii de stat din Administrația Prezidențială; președinții Camerelor Parlamentului, deputații și senatorii; membrii din România în Parlamentul European și membrii în Comisia Europeană din România; primul-ministru, membrii Guvernului, secretarii de stat, subsecretarii de stat, asimilații acestora, precum și consilierii de stat din aparatul de lucru al primului-ministru; membrii Consiliului Superior al Magistraturii; judecătorii, procurorii, magistrații-asistenți, asimilații acestora, precum și asistenții judiciari ș.a.

Curtea Constituțională³, sesizată de Înalta Curte de Casație și Justiție anterior promulgării dispozițiilor art. I pct. 5 și art. II pct. 3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative și a articolului unic din Legea pentru modificarea art. 253¹ C. pen. 1969, a statuat în sensul că dispozițiile menționate sunt neconstituționale deoarece exceptează din sfera de incidență a noțiunilor de „funcționar public”/„funcționar”, definite de prevederile art. 147 C. pen. 1969, respectiv de „funcționar public” prevăzut de art. 175 C. pen., pe Președintele României, pe deputați și pe senatori, persoane care, astfel, sunt exonerate de răspundere penală pentru toate infracțiunile la care subiectul activ este un funcționar public sau funcționar. Curtea Constituțională a observat că, prin înlocuirea noțiunii de „funcționar public”, cu sintagma „persoanele care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu ce rezultă dintr-un contract de muncă și o fișă a postului semnate cu o instituție dintre cele prevăzute la art. 145” sunt exonerate de răspundere penală pentru infracțiunea de conflict de interese toate persoanele care, deși se circumscriu sferei noțiunii de drept penal a „funcționarului public”, astfel cum este definită aceasta de art. 147 C. pen. 1969, sunt investite în funcția sau demnitatea

¹ Actualizată prin Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, publicată în M. Of. nr. 359 din 25 mai 2007, republicată în M. Of. nr. 535 din 3 august 2009, cu modificările și completările ulterioare.

² Publicată în M. Of. nr. 621 din 2 septembrie 2010, cu modificările și completările ulterioare.

³ CC, dec. nr. 2/2014, publicată în M. Of. nr. 71 din 29 ianuarie 2014.