Sesizare de neconstituționalitate asupra Legii pentru modificarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali

01 August 2018

Președintele României, domnul Klaus Iohannis, a trimis Curții Constituționale, miercuri, 1 august a.c., o sesizare de neconstituționalitate asupra Legii pentru modificarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

Vă prezentăm textul integral al sesizării:

București, 1 august 2018

Domnului VALER DORNEANU

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții

Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

Legii pentru modificarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali

Legea pentru modificarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali a fost trimisă de Parlament Președintelui României în vederea promulgării la data de 16 iulie 2018. Prin conținutul său normativ, legea dedusă controlului de constituționalitate contravine dispozițiilor art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție, pentru motivele prezentate în cele ce urmează.

1. Art. unic pct. 1 din Legea pentru modificarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

Art. unic pct. 1 din legea criticată modifică prevederile art. 57 alin. (1) și alin. (2) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali. Potrivit acestora: „(1) Încălcarea de către consilieri a prevederilor

Legii nr. 215/2001, cu modificările și completările ulterioare, a prevederilor prezentei legi, a prevederilor legale referitoare la conflictul de interese și ale regulamentului de organizare și funcționare a consiliului, atrage aplicarea următoarelor sancțiuni: a) avertismentul; b) chemarea la ordine; c) retragerea cuvântului; d) eliminarea din sala de ședință; e) excluderea temporară de la lucrările consiliului și ale comisiei de specialitate; f) diminuarea indemnizației de ședință cu 10% pentru maximum 6 luni; g) retragerea indemnizației de ședință, pentru 1-2 ședințe. (2) Sancțiunile prevăzute la alin. (1) lit. a) – d) se aplică de către președintele de ședință, iar cele prevăzute la alin. (1) lit. e) – g) de către consiliu, prin hotărâre".

Astfel, prin completarea art. 57 alin. (1) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, pe de o parte se introduce o nouă sancțiune disciplinară pentru consilierii locali și județeni, respectiv sancțiunea diminuării indemnizației de ședință cu 10% pentru maximum 6 luni și, pe de altă parte, între situațiile care pot atrage aplicarea unei sancțiuni din rândul celor menționate, se introduce cazul încălcării „prevederilor legale referitoare la conflictul de interese".

În prezent, conflictul de interese administrativ privind aleșii locali este reglementat de dispozițiile art. 76 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, potrivit cărora: „(1) Primarii și

viceprimarii, primarul general și viceprimarii municipiului București sunt obligați să nu emită un act administrativ sau să nu încheie un act juridic ori să nu emită o dispoziție, în exercitarea funcției, care produce un folos material pentru sine, pentru soțul său ori rudele sale de gradul I. (2) Actele administrative emise sau actele juridice încheiate ori dispozițiile emise cu încălcarea obligațiilor prevăzute la alin. (1) sunt lovite de nulitate absolută". Totodată, potrivit art. 77 din același act normativ: „Conflictele de interese pentru președinții și vicepreședinții consiliilor județene sau consilierii locali și județeni sunt prevăzute în art. 47 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, cu modificările și completările ulterioare".

În conformitate cu prevederile art. 46 din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală: „(1) Nu poate lua parte la deliberare și la adoptarea hotărârilor consilierul local care, fie personal, fie prin soț, soție, afini sau rude până la gradul al patrulea inclusiv, are un interes patrimonial în problema supusă dezbaterilor consiliului local, cu excepția situațiilor prevăzute la art. 57 alin. (4^1) și art. 101 alin. (3^1). (2) Hotărârile adoptate de consiliul local cu încălcarea dispozițiilor alin. (1) sunt nule de drept. Nulitatea se constată de către instanța de contencios administrativ. Acțiunea poate fi introdusă de orice persoană interesată".

Așadar, reglementări referitoare la conflictele de interese în privința aleșilor locali există atât în Legea nr. 215/2001, cât și în Legea nr.

161/2003.

Cu privire la sancțiunile aplicabile în cazul în care se constată existența unui conflict de interese pentru aleșii locali, art. 25 din Legea nr. 176/2010 prevede: „(1) Fapta persoanei cu privire la care s-a constatat că a emis un act administrativ, a încheiat un act juridic, a luat o decizie sau a participat la luarea unei decizii cu încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese ori starea de incompatibilitate constituie abatere disciplinară și se sancționează potrivit reglementării aplicabile demnității, funcției sau activității respective, în măsura în care prevederile prezentei legi nu derogă de la aceasta și dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale unei infracțiuni. (2) Persoana eliberată sau destituită din funcție potrivit prevederilor alin. (1) sau față de care s-a constatat existența conflictului de interese ori starea de incompatibilitate este decăzută din dreptul de a mai exercita o funcție sau o demnitate publică ce face obiectul prevederilor prezentei legi, cu excepția celor electorale, pe o perioadă de 3 ani de la data eliberării, destituirii din funcția ori demnitatea publică respectivă sau a încetării de drept a mandatului. Dacă persoana a ocupat o funcție eligibilă, nu mai poate ocupa aceeași funcție pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului. În cazul în care persoana nu mai ocupă o funcție sau o demnitate publică la data constatării stării de incompatibilitate ori a conflictului de interese, interdicția de 3 ani operează potrivit legii, de la data rămânerii definitive a raportului de evaluare, respectiv a rămânerii definitive și

irevocabile a hotărârii judecătorești de confirmare a existenței unui conflict de interese sau a unei stări de incompatibilitate”.

Referitor la prevederile art. unic pct. 1 din legea criticată, considerăm că aceste dispoziții încalcă prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta referitoare la cerințele de claritate a legii.

În primul rând, chiar dacă reglementarea generală din Legea nr. 176/2010 califică încălcarea aspectelor privind conflictul de interese drept o abatere disciplinară, modul în care este reglementat acest aspect în legea criticată este unul lipsit de claritate, precizie și previzibilitate, făcând dificilă aplicarea noii sancțiuni disciplinare introduse.

Capitolul VII al Legii nr. 393/2004 reglementează răspunderea aleșilor locali, dispozițiile art. 57 – 72 vizând răspunderea administrativ-disciplinară a acestora. Stabilirea răspunderii administrativ-disciplinare presupune: a) constatarea abaterii administrative de către organul de control; b) aplicarea sancțiunii administrative; c) exercitarea căilor de atac prevăzute de lege; d) executarea silită, care intervine în cazul menținerii sancțiunii.

Așadar, în forma aflată în vigoare, art. 57 alin. (1) cuprinde referire la încălcarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, încălcarea statutului aleșilor locali sau încălcarea regulamentului de organizare și funcționare a consiliului local. Faptul că în cuprinsul art. 57 alin. (1) a

fost adăugată sintagma „a prevederilor legale referitoare la conflictul de interese” nu conduce în mod automat la ideea că în cazul nerespectării acestora, consiliul local va aplica prin hotărâre numai sancțiunea prevăzută de litera f), și anume diminuarea indemnizației de ședință cu 10% pentru maximum 6 luni, așa cum este prezentat în expunerea de motive a inițiatorului.

Modalitatea în care legiuitorul a introdus o nouă sancțiune și a adăugat cazurile de încălcare a prevederilor legale privind conflictul de interese conduce la concluzia că pentru oricare din categoriile de încălcări ale legislației prevăzute de art. 57 alin. (1), se poate aplica oricare dintre sancțiunile enumerate în lege. Așadar, prin modificările din legea supusă controlului de constituționalitate se ajunge la situația în care în cazul nerespectării prevederilor legale referitoare la conflictul de interese, consilierul local sau județean ar putea fi avertizat, chemat la ordine, i s-ar putea retrage cuvântul sau ar putea fi chiar eliminat din sala de ședință.

O astfel de situație este lipsită de rațiune juridică, din moment ce spre deosebire de primele patru sancțiuni detaliate în articolele 58 – 61 din Legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali, în cazul încălcării dispozițiilor referitoare la conflictele de interese, organul de control nu este președintele de ședință, ci Agenția Națională de Integritate, o autoritate administrativă autonomă, distinctă de consiliul local sau județean.

Astfel, potrivit art. 58 din Legea nr. 215/2001, „la prima abatere, președintele de ședință atrage atenția consilierului în culpă și îl invită să respecte regulamentul”, potrivit art. 59 alin. (1) „Consilierii care nesocotesc avertismentul și invitația președintelui și continuă să se abată de la regulament, precum și cei care încalcă în mod grav, chiar pentru prima dată, dispozițiile regulamentului vor fi chemați la ordine”, iar potrivit art. 61 „În cazul în care după chemarea la ordine un consilier continuă să se abată de la regulament, președintele îi va retrage cuvântul, iar dacă persistă, îl va elimina din sală (...)”.

Așadar, din analiza textelor menționate se constată că aceste patru sancțiuni disciplinare sunt constatate de către președintele de ședință, fiind aplicate tot de către acesta. Prin urmare, săvârșirea acțiunilor care declanșează răspunderea disciplinară are loc chiar în cadrul ședinței de consiliu local sau județean, ele fiind constatate imediat. Or, spre deosebire de aceste cazuri, încălcarea dispozițiilor referitoare la conflictul de interese se face de către Agenția Națională de Integritate printr-un raport de evaluare întocmit de un inspector de integritate, raport supus controlului instanței de judecată.

Norma este neclară și contravine exigențelor de calitate a legii prevăzute de art. 1 alin. (5) din Constituție și prin raportare la faptul că această constatare a unui conflict de interese este comunicată autorității locale din care face parte respectivul consilier local sau județean. Așadar, având în vedere că, potrivit legii supuse controlului de constituționalitate, „sancțiunile prevăzute la alin. (1) lit. a) – d) se

aplică de către președintele de ședință, iar cele prevăzute la alin. (1) lit. e) – g) de către consiliu, prin hotărâre”, nu este clar despre care președinte de ședință este vorba, din moment ce, cel mai probabil, consiliul local sau județean nu se află în ședință la data constatării de către ANI a unui conflict de interese.

Apreciem că o astfel de reglementare confuză vine în contradicție și cu dispozițiile art. 25 alin. (4) din Legea nr. 176/2010 care stipulează că „prin derogare de la dispozițiile legilor speciale care reglementează răspunderea disciplinară, sancțiunile disciplinare care pot fi aplicate ca urmare a săvârșirii unor abateri dintre cele cuprinse în prezenta lege nu pot consta în mustrare sau avertisment”. Așadar, sancțiunile disciplinare prevăzute de art. 57 alin. (1) lit. a) – d) sunt incompatibile cu nerespectarea prevederilor legale referitoare la conflictul de interese.

Mai mult, nereglementând distinct situația răspunderii disciplinare pentru încălcarea prevederilor referitoare la conflictul de interese, se ajunge la situația în care consiliile locale sau județene au la dispoziție trei sancțiuni disciplinare, pe care le pot aplica prin hotărâre, cele prevăzute de art. 57 alin. (1) lit. e) – g), aspect ce va conduce la o aplicare neunitară și lipsită de previzibilitate a acestei reglementări în practică.

În al doilea rând, potrivit art. 90 din Legea nr. 161/2003, „(1) Consilierii locali și consilierii județeni care au funcția de președinte,

vicepreședinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor ori alte funcții de conducere, precum și calitatea de acționar sau asociat la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu capital privat sau cu capital majoritar de stat ori cu capital al unei unități administrativ-teritoriale nu pot încheia contracte comerciale de prestări de servicii, de executare de lucrări, de furnizare de produse sau contracte de asociere cu autoritățile administrației publice locale din care fac parte, cu instituțiile sau regiile autonome de interes local aflate în subordinea ori sub autoritatea consiliului local sau județean respectiv ori cu societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, înființate de consiliile locale sau consiliile județene respective. (2) Prevederile alin. (1) se aplică și în cazul în care funcțiile sau calitățile respective sunt deținute de soțul sau rudele de gradul I ale alesului local”.

Potrivit art. 92 din aceeași lege, „Încălcarea dispozițiilor art. 90 atrage încetarea de drept a mandatului de ales local la data încheierii contractelor”. Așadar, în cazurile prevăzute de dispoziția mai sus menționată, sancțiunea este cea de încetare a mandatului alesului local, iar în cazul în care s-a constatat existența unui conflict de interese, pe lângă sancțiunea disciplinară aplicabilă aleșilor locali, există și sancțiunea distinctă a interzicerii ocupării unei funcții elective pentru o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului. Din această

perspectivă, nu este clar dacă sancțiunea disciplinară introdusă va înlocui sancțiunea încetării mandatului prevăzută de dispozițiile art. 92 din Legea nr. 161/2003, dispozițiile legii criticate fiind contradictorii, aspect ce încalcă art. 1 alin. (5) în dimensiunea referitoare la calitatea, claritatea și previzibilitatea legii, așa cum a fost consacrată în jurisprudența Curții Constituționale.

2. Art. unic pct. 2 din Legea pentru modificarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali încalcă art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție

Art. unic pct. 2 din legea criticată modifică prevederile art. 75 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali. Potrivit acestora: „(1) Aleșii locali au un interes personal într-o anumită problemă, dacă au posibilitatea să anticipeze că votul lor este decisiv în luarea unei decizii a autorității publice din care fac parte care ar putea prezenta un beneficiu sau un dezavantaj pentru sine sau pentru: a) soț, soție, rude sau afini până la gradul al doilea inclusiv; b) orice persoană fizică sau juridică cu care au o relație de angajament, indiferent de natura acestuia; c) o societate comercială la care dețin calitatea de asociat unic, funcția de administrator sau de la care obțin venituri; d) o altă autoritate din care fac parte; e) orice persoană fizică sau juridică, alta decât autoritatea din care fac parte, care a făcut o plată către aceștia sau a efectuat orice fel de cheltuieli ale acestora; f) o asociație sau fundație din care fac parte. (2) Fapta aleșilor locali de a încălca legislația în materie privind conflictul de interese constituie abatere

disciplinară și se sancționează cu diminuarea indemnizației cu 10% pe o perioadă de maximum 6 luni”.

Așadar, legea completează art. 75 alin. (1) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, arătând că interesul personal al aleșilor locali într-o anumită problemă există dacă aceștia au posibilitatea să anticipeze că „votul lor este decisiv” în luarea unei decizii a autorității publice din care fac parte, care ar putea prezenta un beneficiu sau un dezavantaj pentru sine sau pentru categoriile de persoane fizice sau juridice enumerate în cuprinsul respectivului text.

Potrivit acestui punct, definiția conflictului de interese dată pentru aleșii locali în cuprinsul art. 75 alin. (1) din Legea nr. 393/2004 este limitată numai la situațiile în care aleșii locali „au posibilitatea să anticipeze că votul lor este decisiv în luarea unei decizii a autorității publice din care fac parte, care ar putea prezenta un beneficiu sau un dezavantaj” pentru sine sau pentru categoriile enunțate în cadrul art. 75 alin. (1).

Așa cum a reținut Curtea Constituțională în jurisprudența sa, conceptul „statului de drept”, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție, „presupune, pe de o parte, capacitatea statului de a asigura cetățenilor servicii publice de calitate și de a crea mijloacele pentru a spori încrederea acestora în instituțiile și autoritățile publice. Aceasta presupune obligația statului de a impune standarde etice și profesionale, în special celor chemați să îndeplinească activități ori

servicii de interes public și, cu atât mai mult, celor care înfăptuiesc acte de autoritate publică, adică pentru acei agenți publici sau privați care sunt învestiți și au abilitarea de a invoca autoritatea statului în îndeplinirea anumitor acte sau sarcini. Statul este dator să creeze toate premisele - iar cadrul legislativ este una dintre ele - pentru exercitarea funcțiilor sale de către profesioniști care îndeplinesc criterii profesionale și de probitate morală" (Decizia nr. 582/2016). Curtea Constituțională a reținut că importanța și necesitatea reglementărilor în materia combaterii corupției și promovării integrității în sectorul public, în cadrul sistemului normativ național, sunt cunoscute și acceptate, aceste reglementări reprezentând răspunsul la o cerință reală a societății românești și o componentă de bază a dialogului României cu partenerii săi europeni, în cadrul procesului de evaluare a modului de îndeplinire a obligațiilor asumate de aceasta ca stat membru al Uniunii Europene (Decizia nr. 1.412/2008 sau Decizia nr. 1.082/2009). Printre altele, Curtea a statuat că din rațiuni de prevenire a faptelor de corupție de către anumite categorii de personal, anume individualizat, legiuitorul este liber să instituie în sarcina acestora obligații suplimentare, tocmai în considerarea activității pe care acesta o desfășoară, activitate de o anumită natură și importanță socială.

Mai mult, prin Decizia nr. 569/2016, Curtea Constituțională a reținut că dispozițiile art. 77 din Legea nr. 393/2004 care reglementează conflictul de interese „au un conținut suficient de clar și precis pentru a putea fi interpretat și aplicat". Pronunțând această decizie, Curtea

Constituțională s-a raportat și la dispozițiile art. 75 alin. (1) din Legea nr. 393/2004. În Decizia nr. 291/2017, Curtea Constituțională a statuat că „interesul personal - noțiune cuprinsă de prevederile art. 75 din Legea nr. 393/2004 se referă în mod complex la natura interesului alesului local care ar putea determina lipsa de obiectivitate a acestuia în adoptarea deciziilor de autoritate, circumscriindu-se sferei interesului și posibilității anticipării unui beneficiu sau a unui dezavantaj, chiar, pentru sine sau pentru orice persoană fizică sau juridică cu care are o relație de angajament, indiferent de natura acestuia”. Într-un alt caz, prin Decizia nr. 196/2017, Curtea a arătat că „rațiunea pentru care legiuitorul a prevăzut pentru consilierul local interdicția de a participa la dezbaterea și la adoptarea acelor hotărâri care au ca obiect probleme ce prezintă un interes material (patrimonial) pentru el ori pentru soțul (soția), afinii sau rudele sale până la gradul al patrulea inclusiv este aceea de a se asigura eliminarea subiectivismului și a interesului particular ori de grup în adoptarea hotărârilor consiliului local”.

Potrivit art. 45 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, „în exercitarea atribuțiilor ce îi revin consiliul local adoptă hotărâri, cu votul majorității membrilor prezenți, în afară de cazurile în care legea sau regulamentul de organizare și funcționare a consiliului cere o altă majoritate”, iar potrivit alin. (5) din același articol, „Consiliul local stabilește ca unele hotărâri să fie luate prin vot secret. Hotărârile cu caracter individual cu privire la persoane vor fi luate

întotdeauna prin vot secret, cu excepțiile prevăzute de lege. Procedurile de votare vor fi stabilite prin regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local”. De asemenea, Ordonanța nr. 35/2002 privind Regulamentul cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale menționează la art. 49 alin. (1) că „Votul consilierilor este individual și poate fi deschis sau secret”.

Față de cele arătate, rezultă că în noua reglementare a art. 75 alin. (1) din legea criticată devine imposibilă aprecierea existenței sau nu a conflictului de interese, întrucât constatarea că un vot a fost sau nu decisiv nu se poate face decât după exercitarea acestuia, iar nu înainte. Or, în cazul hotărârilor adoptate prin vot secret posibilitatea de a anticipa caracterul decisiv sau nu al votului nu există, iar în cazul hotărârilor adoptate prin vot deschis, situația este similară, aprecierea respectivă neputând fi făcută înainte de exercitarea votului. Mai mult, votul deschis se realizează în mod concomitent de către consilierii locali sau județeni, astfel că este imposibil de a constata, chiar și după vot, care dintre respectivele voturi a fost decisiv. O atare reglementare ce reprezintă, de fapt, imposibilitatea constatării caracterului decisiv a unui vot exprimat în consiliu, conduce la o imposibilitate absolută de aplicare a dispozițiilor art. 75 alin. (1) din legea supusă controlului de constituționalitate. Efectul acestei dispoziții constă în golirea de conținut a dispozițiilor care sancționează conflictul de interese pentru consilierii locali și județeni, aspect ce echivalează cu eliminarea unui

standard de integritate pentru cei chemați să dovedească probitate morală în exercitarea funcțiilor.

Reglementarea în vigoare protejează valoarea integrității în funcțiile și demnitățile publice, de aceea aprecierea situației în care un ales local se află sau nu în conflict de interese trebuie făcută prin raportare la interesele personale ale respectivei persoane, nicidecum prin raportare la modul în care ceilalți consilieri își exprimă votul. Având în vedere golirea de conținut a definiției conflictului de interese pentru aleșii locali și instituirea unei imposibilități absolute de constatare a încălcării dispozițiilor privind conflictul de interese, eliminarea acestui standard de integritate printr-o reglementare lipsită de claritate, precizie și previzibilitate este una contrară principiului statului de drept reglementat de art. 1 alin. (3) și cerințelor de calitate a legii prevăzute de art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru modificarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali este neconstituțională.

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

KLAUS-WERNER IOHANNIS