

**RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU**  
**privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de Cooperare și de Verificare**

## 1. INTRODUCERE

(...)

## 2. SITUAȚIA PROCESULUI DE REFORMĂ DIN ROMÂNIA

(...)

### 2.3. Integritatea

#### *Agenția Națională de Integritate și Consiliul Național de Integritate*

Agenția Națională de Integritate (ANI) a continuat să se ocupe de un număr important de cazuri în 2014<sup>1</sup>. Un procent ridicat (70 %) din deciziile ANI privind situațiile de incompatibilitate și de conflicte de interese sunt contestate în instanță, însă în aproximativ 90 % din cazuri instanțele confirmă deciziile inițiale. Interpretările legii realizate de ANI au fost, de asemenea, confirmate atât de CCR, cât și de ICCJ. Prin urmare, se poate considera că această instituție acționează pe o bază legală solidă. În 2014, ANI a primit, de asemenea, sprijinul ICCJ, care a identificat modalități de a accelera investigarea cazurilor de incompatibilitate, în ciuda volumului mare de muncă al acestei instituții. Acest lucru a contribuit la asigurarea securității juridice și la îmbunătățirea efectului disuasiv al legilor în materie de integritate.

Cu toate acestea, în ciuda graniței fine dintre independența judiciară și inconsecvența jurisprudenței, au existat în cursul anului mai multe exemple de hotărâri contradictorii ale diferitelor instanțe (chiar la nivelul instanțelor de apel), care au oferit interpretări diferite. Au existat inclusiv interpretări ale instanțelor care s-au aflat în contradicție cu interpretarea ICCJ<sup>2</sup>.

Se constată o îmbunătățire în ceea ce privește aplicarea deciziilor ANI. Cu toate acestea, încă mai există situații în care, din cauza lipsa de reacție a părții împotriva căreia fusese pronunțată o decizie ANI, aceasta din urmă a fost nevoită să sesizeze instanța (neaplicarea unei decizii finale constituie infracțiune) sau să impună plata unor amenzi<sup>3</sup>. Această situație pare să sugere un nivel scăzut de înțelegere de către populație a normelor în materie de incompatibilitate și a rolului acestora ca mijloc de prevenire a conflictelor de interese. Acest fapt este ilustrat

---

<sup>1</sup> Raport tehnic, secțiunea 2.1.3. 638 de cazuri au fost notificate ANI, iar în 541 de cazuri au fost inițiate investigații din oficiu. ANI a finalizat 514 rapoarte în 2014. În comparație cu 2013, a existat o creștere a numărului de cazuri de conflicte de interese și de averi nejustificate și o scădere a numărului de cazuri de incompatibilitate.

<sup>2</sup> Împotriva unuia dintre candidații la alegerile pentru Parlamentul European din mai 2014 fusese pronunțată o decizie de incompatibilitate. ANI a contestat eligibilitatea acestuia de a candida, însă Curtea de Apel a decis contrariul (deși era vorba de „ocuparea aceleiași funcții”, iar decizia ICCJ fusese pronunțată deja). Întrucât Curtea de Apel nu a sesizat ICCJ, nu a existat niciun mecanism prin care ICCJ să-și poată restabili interpretarea referitoare la subiectul în cauză.

<sup>3</sup> De exemplu, ANI a fost nevoită să aplice amenzi membrilor unui consiliu local până când aceștia, în cele din urmă, au aplicat decizia ANI privind un conflict de interese referitor la unul dintre colegii lor și l-au demis pe acesta din funcție. ANI a trebuit chiar să ia în considerare luarea unor măsuri similare împotriva unei comisii parlamentare.

de numărul mare de funcționari aleși care sunt declarați incompatibili<sup>4</sup>. Până ce jurisprudența va permite într-o măsură decisivă recunoașterea faptului că deciziile în materie de incompatibilitate trebuie executate, ar putea fi utilizate și alte măsuri pentru a se asigura o mai bună cunoaștere a normelor respective.

Din punctul de vedere al resurselor umane și bugetare, situația ANI a fost stabilă în 2014. ANI dispune de resursele necesare pentru a se putea angaja într-un nou proiect important în 2015. Sistemul informatic „Prevenire”, care verifică ex ante existența unor conflicte de interese în domeniul achizițiilor publice, va fi pe deplin finalizat la mijlocul anului 2015 și se preconizează că va aduce beneficii majore, în primul rând prin evitarea conflictelor de interese. Sistemul va viza atât procedurile de achiziții cu fonduri UE, cât și cele cu fonduri naționale. Legea de punere în aplicare necesară ar trebui să fie adoptată în primăvara anului 2015, în urma consultărilor.

Consiliul Național de Integritate (CNI) și-a îndeplinit în continuare rolul de organism de supraveghere, în special prin diferite intervenții, atât publice, cât și în fața Parlamentului, în funcție de necesități<sup>5</sup>. Mandatul actualului CNI a expirat în noiembrie 2014. Inițial, procesul de numire a unui nou CNI a stârnit o serie de controverse, inclusiv prin numirea (într-o primă etapă) a unor candidați care erau investigați de ANI, ceea ce a aruncat o umbră de îndoială asupra seriozității angajamentului autorităților de a sprijini instituțiile cu responsabilități în materie de integritate și a sugerat faptul că obiectivul asigurării integrității nu este bine înțeles.

#### *Cadrul de integritate: Parlamentul*

Stabilitatea cadrului juridic în materie de integritate a rămas problematică. Au existat tentative în Parlament de a se modifica elemente ale cadrului juridic. Cu toate că niciuna dintre aceste încercări nu a devenit text de lege, nu a existat nicio dovadă că implicațiile în ceea ce privește situațiile de incompatibilitate sau riscurile de corupție au fost evaluate în prealabil și nu a existat nicio consultare cu ANI pe acest subiect<sup>6</sup>. O problemă deosebită este cea legată de normele privind situațiile de incompatibilitate în cazul aleșilor locali, cum ar fi primarii, având în vedere rolul-cheie jucat de aceștia în cadrul procedurilor de achiziții publice. Deși este de remarcat faptul că acest aspect nu a mai fost supus votului Parlamentului ulterior votului din decembrie 2013<sup>7</sup>, persistă sentimentul clar că nu există un consens în Parlament în favoarea adoptării unor legi stricte în materie de integritate.

Lucrările la un proiect precedent de codificare a tuturor normelor în materie de integritate — care ar fi contribuit la îmbunătățirea coerenței și a clarității acestora — au fost sistate, sub motivul că procesul legislativ ar dilua normele existente. A fost ratată astfel ocazia de a elimina orice risc de ambiguitate în norme. Va fi, de asemenea, important să se reflecte în legislație deciziile CCR din 2014 care confirmă constituționalitatea dispozițiilor în materie de incompatibilitate<sup>8</sup>.

Aplicarea de către Parlament a deciziilor ANI (și anume a celor care au fost confirmate în instanță) este în continuare inegală, în ciuda speranței că reformele vor spori gradul de aplicare automată a acestora. Într-un caz emblematic, soluția n-a fost găsită decât după ce senatorul în cauză și-a dat demisia. Într-un alt caz, Camerei Deputaților i-au trebuit mai multe luni să ia o decizie, în pofida argumentelor conform cărora normele în vigoare fac ca respectarea unei hotărâri judecătorești definitive să se facă acum în mod automat<sup>9</sup>. Un nou caz, al unui deputat care a fost declarat incompatibil, este în așteptarea unei decizii în Parlament.

<sup>4</sup> A se vedea Raportul tehnic, secțiunea 2.1. În 2014, ANI a stabilit existența a 294 de cazuri de incompatibilitate, dintre care 70 % se refereau la funcționari aleși prin vot.

<sup>5</sup> De exemplu, pentru a garanta independența ANI în fața Senatului:

<http://www.integritate.eu/Comunicate.aspx?Action=1&Year=2014&Month=5&NewsId=1578&currentPage=3&M=NewsV2&PID=20>

<sup>6</sup> De exemplu, modul în care a fost prezentată propunerea legislativă de modificare a Legii nr. 51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice.

<sup>7</sup> În special, modificările la Codul penal adoptate de Parlament în decembrie 2013, care au fost declarate neconstituționale de Curtea Constituțională în ianuarie 2014, ar fi diminuat eficiența cadrului de integritate.

<sup>8</sup> În special, cu privire la chestiunea ocupării „aceleiași funcții publice”, secțiunea 1.1.1 din Raportul ethnic.

<sup>9</sup> Decizia a fost luată la aproximativ șase luni de la decizia CCR, însă la mai mult de 2 ani de la decizia ICCJ.

## 2.4 Combaterea corupției

### Combaterea corupției la nivel înalt

(...)

### Combaterea corupției la toate nivelurile

(...)

Procedurile de achiziții publice, în special la nivel local, sunt în continuare grevate de acte de corupție și de conflicte de interese — un fapt recunoscut pe scară largă de autoritățile române în materie de integritate și de aplicare a legii. Acest lucru a avut consecințe negative asupra absorbției fondurilor UE. Cu toate acestea, este de asemenea adevărat că sunt mulți alți factori în joc — inclusiv capacitatea administrativă a autorităților care organizează achiziții publice, lipsa de stabilitate și fragmentarea cadrului juridic, precum și calitatea concurenței în domeniul achizițiilor publice. Reînnoirea dialogului structurat dintre Comisie și România în contextul transpunerii noilor directive privind achizițiile publice și al condiționalității ex ante pentru fondurile structurale și de investiții europene ar trebui să contribuie la identificarea deficiențelor, inclusiv a aspectelor expuse riscului de corupție și de conflicte de interese. Procesul de verificare ex ante a procedurilor de achiziții publice, astfel cum a fost conceput de Agenția Națională de Integritate, pare să fie un pas în direcția cea bună, dar ar trebui să fie însoțit de măsuri complementare, care să permită reducerea cât mai mult posibil a riscului apariției de conflicte de interese, acte de favoritism, fraudă și corupție în domeniul achizițiilor publice.

## 3. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

(...)

Comisia invită România să întreprindă măsuri în următorul domeniu:

(...)

### 3. Integritatea

- Să reexamineze modul în care se poate garanta faptul că hotărârile judecătorești referitoare la suspendarea din funcție a parlamentarilor sunt aplicate în mod automat de către Parlament;
- Să aplice verificarea *ex ante* de către ANI a conflictelor de interese în cadrul procedurilor de achiziții publice; să asigure legături mai strânse între organele de urmărire penală și ANI, astfel încât eventualele infracțiuni legate de cazurile ANI să fie investigate în mod corespunzător;
- Să exploreze modalități de îmbunătățire a acceptării publice și a punerii eficace în aplicare a normelor în materie de incompatibilitate și a măsurilor de prevenire a situațiilor de incompatibilitate.

(...)

**REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL  
On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism****1. INTRODUCTION**

(...)

**2. STATE OF PLAY OF THE REFORM PROCESS IN ROMANIA**

(...)

**2.3. Integrity***The National Integrity Agency and the National Integrity Council*

The National Integrity Agency (ANI) has continued to process a strong flow of cases in 2014<sup>1</sup>. A high percentage (70%) of ANI's decisions on incompatibilities and conflicts of interests are challenged in court, but about 90% of these cases have been confirmed by the courts. ANI's interpretations of the law have been confirmed in both the CCR and the HCCJ. It can therefore be seen as acting on a sound legal footing. In 2014, the HCCJ also helped by finding ways to accelerate incompatibility cases, despite other calls on its workload. This has helped to deliver certainty and to improve the dissuasive effect of the integrity laws.

However, whilst the borderline between judicial independence and inconsistency is a sensitive area, there were several examples this year of contradictory decisions from different courts (even at the appeal court level) providing different interpretations. This included interpretations which differed from the HCCJ itself.<sup>2</sup>

The follow up of ANI's decisions is perceived to be improving. However, there are still cases where a lack of implementation has forced ANI to send the file to the prosecution (not applying a final decision is a criminal offence) or issue fines.<sup>3</sup> This seems to imply a low level of public understanding of incompatibility rules as a means to prevent conflicts of interest. This is illustrated by the high number of elected officials who are found to be incompatible.<sup>4</sup> As the jurisprudence strengthens the recognition that incompatibility decisions must be enforced, other measures could also be used to ensure that the rules are well known.

From a staffing and budget point of view, the situation of ANI has been stable in 2014. ANI has secured the resources to undertake an important new project in 2015. The "Prevent" IT system for ex-ante check of conflicts of interests in public procurement will be fully finalized in mid-2015 and should bring major benefits in avoiding

---

<sup>1</sup> Technical Report Section 2.1.3. 638 cases were notified to ANI and 541 started ex-officio. ANI has finalised 514 reports in 2014. Compared to 2013, there has been an increase in cases of conflicts of interest and unjustified wealth, and a decrease of cases of incompatibilities.

<sup>2</sup> One of the candidates in the May 2014 EP elections had been subject to an incompatibility decision. His eligibility to run was challenged by ANI, but the Court of Appeal ruled that he could run (although the issue in question was the question of the "same office", on which the HCCJ had already ruled). The Court of Appeal did not refer the case to the HCCJ, so there was no mechanism for the HCCJ to restore its own interpretation of this question.

<sup>3</sup> For example, ANI had to fine members of a city council until they eventually applied an ANI decision on conflict of interests concerning one of their peers and removed him from office. ANI even had to consider taking similar steps against a Parliamentary committee.

<sup>4</sup> See technical report section 2.1. 294 cases of incompatibility were established by ANI in 2014; 70% concern elected officials.

conflict of interest in the first place. The system will cover procurement both with EU and national funds. The necessary implementing law should be adopted in Spring 2015, after consultation.

The National Integrity Council (NIC) has continued to fulfil its role as an oversight body, notably by intervening publicly as well as in front of the Parliament when required.<sup>5</sup> The current NIC's mandate expired in November 2014. The initial process for appointing a new NIC was subject to a number of controversies, including the nomination (in a first phase) of candidates who were themselves subject to ANI proceedings, casting doubts on the full commitment of authorities to support the integrity institutions and suggesting that the goal of integrity is not well understood.

### *The integrity framework: Parliament*

The stability of the legal framework on integrity has remained a problematic issue. There have been attempts in Parliament to modify elements of the legal framework. Although none of these passed into law, there was no evidence that the implications for incompatibilities or corruption risks were assessed in advance, and consultation with ANI did not take place.<sup>6</sup> A particular issue concerns rules on incompatibilities affecting locally elected authorities, such as mayors, given their key role in public procurement. Whilst it is notable that there was no repeat of the Parliamentary vote of December 2013,<sup>7</sup> there remains a strong sense that there is no consensus in Parliament in favour of strong integrity laws.

A previous plan to codify all rules on integrity – which would have helped to improve their coherence and clarity – has been put on hold, the reason being concern that the legislative process would water down existing rules. This is a lost opportunity to remove any risk of ambiguity in the rules. It will also be important to cement in legislation the CCR rulings of 2014 confirming the constitutionality of provisions on incompatibilities.<sup>8</sup>

The follow up of ANI's decisions (when confirmed in court) by the Parliament remains inconsistent, in spite of hopes that reforms would bring greater automaticity. In one emblematic case, a solution was only found after the resignation of the Senator. In another case, the Chamber took many months to take a decision, in spite of arguments that the rules now made respect for a final court ruling to be automatic.<sup>9</sup> A new case of a Deputy who has been found incompatible is awaiting decision in the Parliament.

## **2.4 The fight against corruption**

### *Tackling high-level corruption*

(...)

### *Tackling corruption at all levels*

(...)

---

<sup>5</sup> For example to guarantee ANI's independence in front of the Senate:

<http://www.integritate.eu/Communicate.aspx?Action=1&Year=2014&Month=5&NewsId=1578&current> Page=3&M=NewsV2&PID=20

<sup>6</sup> For example the way the legislative proposal amending the Law n° 51/2006 on community services or public interests was put forward.

<sup>7</sup> In particular, the amendments to the Criminal Code adopted by Parliament in December 2013, declared unconstitutional by the Constitutional Court in January 2014, would have diluted the effectiveness of the integrity framework.

<sup>8</sup> Notably on the issue of the "same public office" technical report section 1.1.1

<sup>9</sup> The decision was some six months after the CCR ruling, but some 2 years after the HCCJ ruling.

Public procurement procedures, especially at local level, remain exposed to corruption and conflicts of interests – a fact widely acknowledged by Romanian integrity and law enforcement authorities. This has had consequences for the absorption of EU funds. However, it is also true that there are many other factors here – including the administrative capacity of public purchasers, the lack of stability and fragmentation of the legal framework, and the quality of competition in public procurement. Renewed structured dialogue between the Commission and Romania in the context of the implementation of the new public procurement directives, and of ex-ante conditionality for European Structural and Investment Funds should help to identify shortcomings, including risk areas for corruption and conflict of interest. The ex-ante check of public procurement designed by the National Integrity Agency seems to be a step in the right direction but would need to be accompanied by other actions to minimise the scope for conflict of interests, favouritism, fraud and corruption in public procurement.

### **3. CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS**

(...)

The Commission invites Romania to take action in the following area:

(...)

#### **3. Integrity**

- Look again at how to ensure that court decisions requiring the suspension from office of parliamentarians are automatically applied by Parliament;
- Implement the ex-ante check of conflict of interests in public procurement by ANI. Ensure closer contact between the prosecution and ANI so that potential offences linked to ANI cases are followed up;
- Explore ways to improve public acceptance and effective implementation of incompatibility rules and prevention of incompatibility.

(...)

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL  
sur les progrès réalisés par la Roumanie, établi au titre du Mécanisme de Coopération et de Vérification****1. INTRODUCTION**

(...)

**2. ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROCESSUS DE RÉFORME EN ROUMANIE**

(...)

**2.3. Intégrité**

*L'Agence nationale pour l'intégrité et le Conseil national pour l'intégrité*

L'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) a continué de traiter un grand nombre d'affaires en 2014<sup>1</sup>. Un pourcentage élevé (70 %) des décisions de l'ANI concernant des incompatibilités et des conflits d'intérêts sont contestées devant les tribunaux, mais 90 % d'entre elles environ sont confirmées par ces derniers. Les interprétations du droit par l'ANI ont été confirmées à la fois par la Cour constitutionnelle et par la HCCJ. Il peut donc être considéré qu'elle travaille sur une base juridique solide. En 2014, la HCCJ a aussi contribué à trouver des solutions pour accélérer le traitement des affaires d'incompatibilités, malgré une lourde charge de travail. Cela a permis d'asseoir la sécurité juridique et d'améliorer l'effet dissuasif des lois sur l'intégrité.

Toutefois, alors que la frontière entre indépendance judiciaire et incohérence judiciaire est ténue, plusieurs exemples ont été rapportés cette année de décisions contradictoires émanant de juridictions différentes (même au niveau de la Cour d'appel) et à l'origine d'interprétations différentes, y compris des interprétations s'écartant de celles données par la HCCJ elle-même<sup>2</sup>.

Il semble que le suivi des décisions de l'ANI s'améliore. Il reste toutefois certaines affaires pour lesquelles l'ANI s'est vu contrainte, en l'absence de mise en oeuvre, de transmettre le dossier au ministère public (le fait de ne pas appliquer une décision finale est un délit pénal) ou d'infliger des amendes<sup>3</sup>. Il semble nécessaire de sensibiliser quelque peu le grand public aux règles d'incompatibilité si l'on veut prévenir les conflits d'intérêts. La preuve en est qu'un grand nombre d'élus sont jugés incompatibles<sup>4</sup>. Alors que la jurisprudence fait prendre peu à

<sup>1</sup> Rapport technique, section 2.1.3. Au total, 638 affaires ont été notifiées à l'ANI et 541 ont commencé à être traitées d'office. En 2014, l'ANI a finalisé 514 rapports. Par rapport à 2013, une augmentation du nombre d'affaires de conflits d'intérêts et d'enrichissement injustifié a été observée, de même qu'une diminution du nombre d'affaires d'incompatibilités.

<sup>2</sup> Un des candidats aux élections européennes de mai 2014 avait fait l'objet d'une décision d'incompatibilité. Son éligibilité avait été contestée par l'ANI, mais la Cour d'appel a jugé qu'il pouvait se présenter aux élections (bien que la HCCJ ait déjà statué sur le problème du « mandat identique », dont il était ici question). La Cour d'appel n'a pas renvoyé l'affaire devant la HCCJ, de sorte que cette dernière ne disposait d'aucun moyen pour restaurer sa propre interprétation de cette question.

<sup>3</sup> Ainsi, l'ANI a dû infliger une amende aux membres d'un conseil municipal jusqu'à ce qu'ils finissent par appliquer une décision de l'ANI sur le conflit d'intérêts concernant un de leurs pairs et le démettent de ses fonctions. L'ANI a même dû envisager de prendre des mesures similaires à l'encontre d'une commission parlementaire.

<sup>4</sup> Voir rapport technique, section 2.1. Au total, 249 cas d'incompatibilité ont été constatés par l'ANI en 2014, dont 70 % concernent des élus.

peu conscience de la nécessité d'appliquer les décisions d'incompatibilité, d'autres mesures pourraient être prises pour garantir une bonne connaissance des règles.

En matière de personnel et de budget, la situation de l'ANI est restée stable en 2014. L'ANI a fait en sorte de disposer des ressources nécessaires pour entreprendre un nouveau projet important en 2015. Le système informatique «Prevent» permettant un contrôle ex-ante des conflits d'intérêts dans les marchés publics, qui sera pleinement finalisé au milieu de l'année 2015, devrait être source d'importants avantages, en évitant en premier lieu tout conflit d'intérêts. Ce système concernera les achats avec des fonds de l'UE comme avec des fonds nationaux. La législation d'application nécessaire devrait être adoptée au printemps 2015, à l'issue d'une consultation.

Le Conseil national pour l'intégrité (CNI) a continué de jouer son rôle d'organe de supervision, notamment en intervenant publiquement et devant le Parlement au besoin<sup>5</sup>. Le mandat du CNI actuel a expiré en novembre 2014. Le processus initial de nomination d'un nouveau CNI a donné lieu à un certain nombre de controverses, à commencer par la nomination (dans un premier temps) de candidats faisant eux-mêmes l'objet de procédures de l'ANI, ce qui a semé le doute quant à la détermination réelle des autorités à soutenir les institutions chargées de défendre l'intégrité et qui a laissé penser que l'objectif de l'intégrité n'était pas parfaitement compris.

#### *Le cadre pour l'intégrité: le Parlement*

La stabilité du cadre juridique de l'intégrité demeure problématique. Des propositions ont été élaborées, au Parlement, en vue de modifier certains aspects du cadre juridique. Bien qu'aucune de ces propositions n'ait été adoptée, rien ne montre que les conséquences pour les incompatibilités ou les risques de corruption aient été préalablement évaluées et l'ANI n'a pas été consultée<sup>6</sup>. Les règles relatives aux incompatibilités concernant des autorités locales élues, comme les maires, constituent une question particulière, compte tenu du rôle-clé joué par ces dernières en matière de marchés publics. S'il est à noter que le vote du Parlement de décembre 2013 ne s'est pas répété<sup>7</sup>, le sentiment d'absence de consensus au Parlement en faveur d'une législation stricte en matière d'intégrité reste fort.

Un plan précédent visant à codifier l'ensemble des règles sur l'intégrité (qui aurait contribué à améliorer leur cohérence et leur clarté) a été suspendu au prétexte de craintes que le processus législatif puisse affaiblir les règles existantes. Il s'agit là d'une occasion manquée de débarrasser ces règles de tout risque d'ambiguïté. Il importera également d'inscrire durablement dans la législation les arrêts de la Cour constitutionnelle de 2014 confirmant la constitutionnalité des dispositions sur les incompatibilités<sup>8</sup>.

Le suivi des décisions de l'ANI (une fois confirmées par le juge) par le Parlement demeure incohérent, alors que les réformes laissaient espérer une plus grande automaticité. Dans une affaire emblématique, une solution n'a pu être trouvée qu'après la démission d'un sénateur. Dans une autre affaire, il a fallu plusieurs mois à la Chambre avant de prendre une décision, en dépit du respect automatique d'une décision judiciaire définitive désormais prévu par les règles<sup>9</sup>. Une nouvelle affaire d'incompatibilité concernant un député est en attente de décision au Parlement.

---

<sup>5</sup> Ainsi, pour garantir l'indépendance de l'ANI vis-à-vis du Sénat:

<http://www.integritate.eu/Communicate.aspx?Action=1&Year=2014&Month=5&NewsId=1578&currentPage=3&M=NewsV2&PID=20>

<sup>6</sup> On retiendra par exemple la manière dont la proposition législative modifiant la loi n° 51/2006 sur les services communautaires ou les intérêts publics a été présentée.

<sup>7</sup> En particulier, les modifications du code pénal adoptées par le Parlement en décembre 2013 et déclarées anticonstitutionnelles par la Cour constitutionnelle en janvier 2014 auraient dilué l'efficacité du cadre de l'intégrité.

<sup>8</sup> En ce qui concerne notamment la question du «mandat public identique», voir le rapport technique, section 1.1.1.

<sup>9</sup> Cette décision a été rendue six mois environ après l'arrêt de la Cour constitutionnelle, mais deux ans environ après celui de la HCCJ.



## **2.4 La lutte contre la corruption**

*Lutte contre la corruption à haut niveau*

(...)

*Lutte contre la corruption à tous les niveaux*

(...)

Les procédures de marchés publics, en particulier à l'échelon local, restent exposées aux risques de corruption et de conflit d'intérêts, un fait largement attesté par les autorités roumaines chargées de veiller à l'intégrité et de faire appliquer la loi. Cela a eu des conséquences pour l'absorption des fonds de l'UE. Il n'en est cependant pas moins vrai que de nombreux autres paramètres interviennent en la matière, tels que la capacité administrative des acheteurs publics, le manque de stabilité et la fragmentation du cadre juridique, ainsi que la qualité de la concurrence dans le domaine des marchés publics. Un dialogue structure renouvelé entre la Commission et la Roumanie dans le contexte de la mise en oeuvre des nouvelles directives sur les marchés publics et du mécanisme de conditionnalité ex ante pour les Fonds structurels et d'investissement européens devrait permettre de déceler les lacunes, y compris les domaines présentant un risque en matière de corruption et de conflit d'intérêts. Le contrôle ex-ante des marchés publics prévu par l'Agence nationale pour l'intégrité semble être un pas dans la bonne direction, mais demanderait à être assorti d'autres actions afin de minimiser les possibilités d'émergence de conflits d'intérêts, de favoritisme, de fraude et de corruption dans les marchés publics.

## **3. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

(...)

La Commission invite la Roumanie à prendre des mesures dans les domaines suivants:

(...)

### **3. Intégrité**

- Réfléchir à nouveau à la manière de garantir que les décisions de justice exigeant la suspension des fonctions de membre du Parlement soient automatiquement appliqués par le Parlement;
- mettre en oeuvre le contrôle préalable par l'ANI des conflits d'intérêts dans les marchés publics; veiller à renforcer les contacts entre le ministère public et l'ANI afin que les infractions potentielles liées aux affaires de l'ANI fassent l'objet de poursuites;
- réfléchir aux moyens d'améliorer l'acceptation par le grand public et la mise en oeuvre effective des règles relatives aux incompatibilités et à la prévention des incompatibilités.

(...)

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT  
über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsverfahrens****1. EINLEITUNG**

(...)

**2. STAND DES REFORMPROZESSES IN RUMÄNIEN**

(...)

**2.3. Integrität**

*Nationale Integritätsbehörde (National Integrity Agency – ANI) und Nationaler Integritätsrat (National Integrity Council – NIC)*

Die Integritätsbehörde ANI hat auch 2014 ein hohes Fallaufkommen bewältigt<sup>1</sup>. Ein hoher Anteil der ANI-Entscheidungen (70 %) über Unvereinbarkeiten und Interessenskonflikte wird vor Gericht angefochten, dort aber meist bestätigt (in über 90 % der Fälle). Sowohl der Verfassungsgerichtshof als auch der Oberste Gerichts- und Kassationshof haben die Rechtsauslegung der ANI bestätigt. Die ANI handelt somit auf einer soliden rechtlichen Grundlage. 2014 hat auch der Oberste Gerichts- und Kassationshof trotz anderweitig hoher Arbeitsbelastung Wege zur Beschleunigung von Unvereinbarkeits-Verfahren gefunden. Damit wurde zur Schaffung von Rechtssicherheit beigetragen und der Abschreckungseffekt der Integritätsgesetze verbessert.

Auch wenn die Grenze zwischen richterlicher Unabhängigkeit und inkohärenter Rechtsprechung nicht immer leicht zu ziehen ist, gab es 2014 mehrere Fälle einander widersprechender Entscheidungen unterschiedlicher Gerichte (auch von Instanzgerichten) mit unterschiedlichen Auslegungen. Manche Auslegung wich selbst von der des Obersten Gerichts- und Kassationshofs ab<sup>2</sup>.

Allgemein herrscht die Auffassung, dass den ANI-Entscheidungen in immer stärkerem Umfang Folge geleistet wird. Allerdings gibt es immer noch Fälle, in denen ANI-Entscheidungen nicht befolgt werden und die Behörde die Akte an die Staatsanwaltschaft weiterleiten (die Nichtanwendung einer abschließenden ANI-Entscheidung gilt als Straftat) oder eine Geldbuße verhängen muss<sup>3</sup>. In der Öffentlichkeit scheint das Verständnis für Unvereinbarkeitsregeln als Instrument zur Vorbeugung von Interessenskonflikten nicht besonders ausgeprägt zu sein. Das wird an der hohen Zahl gewählter Amtsträger deutlich, bei denen ein Unvereinbarkeitsmerkmal festgestellt wurde<sup>4</sup>. Zwar stärkt die Rechtsprechung inzwischen den Durchsetzungsanspruch von Unvereinbarkeitsentscheidungen, aber auch andere Maßnahmen könnten ergriffen werden, um den Bekanntheitsgrad der Regeln zu verbessern.

In personeller und finanzieller Hinsicht war die Lage der ANI 2014 stabil. Sie hat die Ressourcen erhalten, um 2015 ein wichtiges neues Projekt in die Wege zu leiten. Das IT-System „Prevent“, mit dem mögliche Interessenskonflikte bei

<sup>1</sup> Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 2.1.3. 638 Fälle wurden bei ANI angezeigt, und in 541 Fällen wurde von Amts wegen ermittelt. 2014 hat ANI 514 Berichte fertiggestellt. Gegenüber 2013 haben die Fälle von Interessenskonflikten und unrechtmäßiger Bereicherung zugenommen, während die Unvereinbarkeits-Fälle zurückgegangen sind.

<sup>2</sup> Im Falle eines Kandidaten für die Europawahlen vom Mai 2014 war eine Unvereinbarkeitsentscheidung ergangen. Sein passives Wahlrecht war von ANI in Frage gestellt worden, aber das Instanzgericht ließ die Kandidatur zu (obwohl es um einen Sachverhalt ging, zu dem der Oberste Gerichts- und Kassationshof bereits ein Urteil erlassen hatte). Das Instanzgericht verwies den Fall nicht an den Obersten Gerichts- und Kassationshof, so dass dieser keine Gelegenheit erhielt, seiner eigenen Auslegung des Sachverhalts wieder Geltung zu verschaffen.

<sup>3</sup> Die ANI hat beispielsweise gegen die Mitglieder eines Stadtrats eine Geldbuße verhängen müssen, bis diese einer ANI-Entscheidung zu einem Interessenskonflikt eines Ratsmitglieds nachkamen und ihn seines Amtes enthoben. Sogar gegen einen Parlamentsausschuss musste die ANI ähnliche Schritte erwägen.

<sup>4</sup> Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 2.1. 2014 hat die ANI in 294 Fällen eine Unvereinbarkeit festgestellt. 70 % dieser Fälle betrafen gewählte Amtsträger.

öffentlichen Aufträgen vorab geprüft werden sollen, wird Mitte 2015 vollständig fertiggestellt sein und dürfte erheblich dazu beitragen, dass es überhaupt nicht erst zu Interessenskonflikten kommt. Das System erfasst sowohl mit EU-Geldern als auch aus staatlichen Mitteln finanzierte Aufträge. Das erforderliche Durchführungsgesetz dürfte im Frühjahr 2015 nach der Konsultation verabschiedet werden.

Der Nationale Integritätsrat (NIC) hat weiterhin seine Rolle als Aufsichtsbehörde wahrgenommen und ist sowohl in der Öffentlichkeit als auch bei Bedarf vor dem Parlament interveniert<sup>5</sup>. Das Mandat des amtierenden NIC lief im November 2014 aus. Das ursprüngliche Verfahren zur Ernennung eines neuen NIC war Gegenstand einer Reihe von Kontroversen, u. a. (in einer ersten Phase) in Bezug auf die Nominierung von Bewerbern, die selber Gegenstand eines Verfahrens vor der ANI waren, was Zweifel an der uneingeschränkten Unterstützung der Integritäts-Organe durch die Behörden weckte und darauf hindeutet, dass das Ziel der Integritätsbestrebungen nicht richtig verstanden wurde.

#### *Der Integritätsrahmen: Das Parlament*

Die Stabilität des Rechtsrahmens der Integritätspolitik ist weiterhin ein schwieriges Thema. Im Parlament gab es Versuche, Teile des Rechtsrahmens zu modifizieren. Auch wenn keiner dieser Versuche in ein Gesetz mündete, ist nicht zu erkennen, dass die Folgen für Unvereinbarkeits- oder Korruptionsrisiken vorab bewertet worden wären, und eine Konsultation mit der ANI fand nicht statt<sup>6</sup>. Besonderes Augenmerk gilt den Vorschriften über Unvereinbarkeiten bei kommunalen Wahlämtern wie Bürgermeistern wegen ihrer wichtigen Rolle bei öffentlichen Aufträgen. Zwar kam es im Parlament nicht erneut zu Abstimmungen wie der vom Dezember 2013<sup>7</sup>, aber es bleibt der nachhaltige Eindruck haften, dass es im Parlament keinen Konsens zugunsten robuster Integritätsregeln gibt.

Ein Vorhaben zur Kodifizierung aller Integritätsvorschriften – das zu mehr Kohärenz und Klarheit geführt hätte – wurde aus der Befürchtung gestoppt, dass die bestehenden Regeln im Gesetzgebungsverfahren verwässert werden könnten. Damit wurde eine Gelegenheit vertan, jede Gefahr von Mehrdeutigkeit der bestehenden Regeln zu beseitigen. Ferner wird es darauf ankommen, die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs von 2014, mit der die Verfassungsmäßigkeit der Unvereinbarkeits-Vorschriften bestätigt wird, in Gesetzesform zu gießen<sup>8</sup>.

Trotz der Hoffnung, dass Reformen zu mehr Automatismus führen würden, kommt das Parlament (vor Gericht bestätigten) ANI-Entscheidungen uneinheitlich nach. In einem symbolträchtigen Fall wurde eine Lösung erst nach Rücktritt des betroffenen Senators gefunden. In einem anderen Fall benötigte das Abgeordnetenhaus trotz des Arguments, dass die Vorschriften die Befolgung eines rechtskräftigen Gerichtsurteils inzwischen verbindlich vorschreiben, mehrere Monate für einen Beschluss<sup>9</sup>. In einem neuen Fall von mit seinem Mandat unvereinbarem Verhalten eines Abgeordneten steht eine Entscheidung des Parlaments an.

## **2.4 Korruptionsbekämpfung**

### *Bekämpfung der Korruption auf höchster Ebene*

(...)

### *Bekämpfung der Korruption auf allen Ebenen*

(...)

Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge stellen insbesondere auf der lokalen Ebene Korruption und Interessenskonflikte weiterhin ein Problem dar – was von den rumänischen Integritäts- und Strafverfolgungsbehörden vielfach anerkannt wird. Das hat auch Folgen für die Abschöpfung von EU-Mitteln. Dabei spielen aber auch viele andere Faktoren eine Rolle, wie

---

<sup>5</sup> Z.B. zur Wahrung der Unabhängigkeit der ANI vor dem Senat: <http://www.integritate.eu/Comunicate.aspx?Action=1&Year=2014&Month=5&NewsId=1578&currentPage=3&M=NewsV2&PID=20>

<sup>6</sup> Beispielsweise die Art und Weise, in der der Gesetzgebungsvorschlag zur Änderung des Gesetzes Nr. 51/2006 über Leistungen der Daseinsvorsorge oder im öffentlichen Interesse eingebracht wurde.

<sup>7</sup> Insbesondere die Strafgesetzbuch-Änderungen, die das Parlament im Dezember 2013 angenommen und der Verfassungsgerichtshof im Januar 2014 als verfassungswidrig verworfen hatte, hätten die Wirksamkeit des Integritätsrahmens verwässert.

<sup>8</sup> Insbesondere zur Frage des „gleichen öffentlichen Amtes“ siehe technischen Bericht, Abschnitt 1.1.1.

<sup>9</sup> Der Beschluss kam etwa sechs Monate nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs, aber ungefähr zwei Jahre nach dem Urteil des Obersten Gerichts- und Kassationshofs.

die Verwaltungskapazität der Auftraggeber, die instabilen und bruchstückhaften rechtlichen Rahmenregeln sowie die Qualität des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge. Die Erneuerung des strukturierten Dialogs zwischen der Kommission und Rumänien im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Richtlinien über öffentliche Aufträge und die Ex-ante-Konditionalität für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds könnten bei der Aufdeckung von Unzulänglichkeiten und gerade von Bereichen mit besonderem Korruptionsoder Interessenskonfliktpotenzial hilfreich sein. Die von der Integritätsbehörde konzipierte Vorab-Prüfung öffentlicher Aufträge dürfte in die richtige Richtung weisen, müsste aber mit anderen Maßnahmen einhergehen, um das Potenzial für Interessenskonflikte, Begünstigung, Betrug und Korruption im öffentlichen Auftragswesen einzudämmen.

### 3. SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

(...)

Die Kommission fordert Rumänien zu Maßnahmen in den folgenden Bereichen auf:

(...)

#### 3. Integrität

- Erneuter Versuch, den automatischen Vollzug von Gerichtsbeschlüssen zur Amtsenthebung von Abgeordneten durch das Parlament zu gewährleisten;
- Durchführung der von der ANI eingeführten Vorab-Kontrolle von öffentlichen Aufträgen auf Interessenskonflikte; Herbeiführung engerer Kontakte zwischen der Staatsanwaltschaft und der ANI, damit etwaige Straftaten im Zusammenhang mit ANIFällen verfolgt werden;
- Suche nach Möglichkeiten, die öffentliche Akzeptanz und tatsächliche Anwendung von Unvereinbarkeitsregeln zu verbessern und Unvereinbarkeitsfällen vorzubeugen.

(...)