

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

În martie 2015, președintele Agenției Naționale de Integritate (ANI) a demisionat în urma deschiderii unei anchete de către Direcția Națională Anticorupție (DNA)²⁹. Vicepreședintele ANI a exercitat funcția de președinte interimar și a fost numit președinte în luna decembrie în urma unui concurs organizat de Consiliul Național de Integritate (CNI). Deși procedura a durat mult, s-a dovedit a fi deschisă și transparentă.

CNI este organismul de supraveghere a ANI. Mandatul său a expirat în noiembrie 2014. Inițial, procesul de numire a unui nou CNI a făcut obiectul unei serii de controverse³⁰. Aceste controverse inițiale au fost soluționate în cele din urmă, Consiliul începându-și activitatea în februarie 2015. CNI și-a ales ca președinte pe reprezentantul societății civile, ceea ce reprezintă un mesaj util din punctul de vedere al independenței. Principala sarcină a CNI în 2015 a fost procesul de selecție a noului președinte al ANI.

În pofida demisiei președintelui său, ANI s-a ocupat în continuare de un număr mare de anchete în cursul perioadei de raportare³¹. ANI a continuat să inițieze un număr semnificativ de anchete în materie de conflicte de interese și de incompatibilitate, multe dintre acestea având ca obiect politicieni locali³². Acest lucru pune în evidență o trăsătură problematică legată de nivelul scăzut de acceptare, și chiar rezistență, la normele de integritate în cadrul unui număr important de autorități locale, cu implicații pentru achizițiile publice³³.

Un procent ridicat din deciziile ANI sunt contestate în instanță – ANI are aproximativ 3 000 de dosare de apărut în instanță – dar rata de confirmare a deciziilor ANI în instanță este în continuare de peste 80 %. Secția de contencios administrativ a Înaltei Curți de Casație și Justiție a depus eforturi în vederea accelerării soluționării dosarelor ANI (care reprezintă aproximativ 10 % din volumul său de muncă) și a redus termenele de pronunțare a hotărârilor de la 18 luni la aproximativ 9 luni. În ceea ce privește conflictele de interese de natură penală, ANI și-a dezvoltat în continuare cooperarea cu Ministerul Public pentru a ajuta la raționalizarea anchetelor și a schimburilor de informații

Executarea deciziilor definitive ale ANI și confirmarea acestora prin hotărâri judecătorești definitive a rămas o problemă în 2015. Două cazuri din Parlament au înregistrat întârzieri semnificative înainte ca deciziile

finale privind incompatibilitatea să fie executate, conducând la încetarea unui mandat de parlamentar³⁴. ANI a trebuit să recurgă la aplicarea de amenzi contravenționale sau la notificarea urmăririi penale³⁵. Prin urmare, rămâne valabilă recomandarea Comisiei din 2015 de a se „reexamina 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”.

Sistemul informatic „Prevent”, care verifică *ex ante* existența unor conflicte de interese în domeniul achizițiilor publice, a fost dezvoltat în continuare și, atunci când va fi pus în aplicare, ar trebui să aducă o contribuție reală la evitarea conflictelor de interese prin detectarea automată a conflictelor de interese în domeniul achizițiilor publice înainte de procedura de selecție și de atribuire a contractelor. Pentru a se asigura respectarea obligațiilor care decurg din noile directive ale UE privind achizițiile publice, vor fi necesare măsuri legislative și instituționale suplimentare pentru asigurarea faptului că verificarea se aplică tuturor factorilor de decizie implicați, în conformitate cu definiția din directivă a conflictelor de interese³⁶. Directivele impun totodată obligația ca instituțiile relevante să aibă competența de a împiedica semnarea contractelor în caz de suspiciune privind existența unui conflict de interese. ANI estimează că aproape toate cazurile de conflict de interese pe care le urmărește penal sunt relativ simple și ar putea fi evitate prin utilizarea acestui sistem. Deși punerea în aplicare a durat mai mult decât se aștepta, legea a fost adoptată de guvern în luna septembrie și în prezent este discutată în Parlament. Va fi important să se mențină în lege principiul conform căruia autoritățile contractante au obligația de a acționa atunci când sunt notificate cu privire la un potențial conflict de interese. Programul „Prevent” ar trebui să poată începe să funcționeze de îndată ce legea va fi adoptată³⁷. Programul s-ar aplica în primul rând achizițiilor publice care implică fonduri ale UE, dar va fi extins rapid la toate achizițiile publice electronice.

Cadrul de integritate

În Raportul MCV din 2015 se constata că încercările de codificare a cadrului juridic de integritate în scopul coerenței și al clarității au fost amânate din cauza unor temeri legate de faptul că normele existente ar putea fi diluate³⁸. Faptul că o astfel de măsură este dorită a fost confirmat de mai mulți parlamentari și de președintele României. Aceste temeri au fost însă întărite de faptul că o cameră a Parlamentului a adoptat o modificare ce ar avea drept efect anularea interdicției de a se prezenta la alegeri timp de trei ani pentru funcționarii aleși declarați incompatibili.

Viitoarele alegeri locale (iunie 2016) și parlamentare (noiembrie 2016) vor constitui un test-cheie. Noua lege electorală prevede în mod expres că persoanele excluse de la alegeri printr-o hotărâre judecătorească nu pot candida la alegeri. ANI are responsabilitatea specifică de a verifica declarațiile de avere ale tuturor candidaților. ANI intenționează să organizeze reuniuni la nivel local cu persoanele responsabile de verificarea declarațiilor de avere și să ofere orientări și informații cu privire la erorile recurente. De asemenea, ANI intenționează să își intensifice campaniile de sensibilizare, astfel încât toți candidații să aibă cunoștință de potențialele incompatibilități și conflicte de interese. Candidaților li se solicită totodată să prezinte o declarație din care să rezulte faptul că îndeplinesc cerințele legale pentru a fi desemnați drept candidați. Ulterior, se efectuează verificări, iar comisiile electorale, partidele politice și cetățenii au posibilitatea de a ataca decizia în instanță. Organismele responsabile de gestionarea alegerilor, atât la nivel național, cât și la nivel local, au în mod clar responsabilitatea de a colabora cu ANI pentru a se asigura faptul că posibilele încălcări ale legii sunt evitate sau identificate cât mai curând posibil.

Între timp, sistemul judiciar a depus eforturi pentru a îmbunătăți interpretarea uniformă a cadrului juridic existent. Recunoscând faptul că au existat anumite probleme de consecvență în astfel de cazuri, inclusiv în cadrul său, Înalta Curte de Casație și Justiție a pus în practică mecanisme specifice pentru a remedia

această deficiență³⁹. Acest lucru a ajutat instanțele inferioare și, de asemenea, ANI, în propria lor interpretare a legilor. De asemenea, ANI lucrează în prezent la elaborarea unei culegeri de jurisprudență care să cuprindă toate hotărârile relevante ale instanțelor

2.4 Combaterea corupției

Combaterea corupției la nivel înalt

(...)

Combaterea corupției la toate nivelurile

(...)

3. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

(...)

Comisia invită România să întreprindă măsuri în următorul domeniu:

(...)

3. Integritatea

Integritatea ar trebui să fie principiul călăuzitor în viața publică, iar cadrul juridic și instituțiile din domeniul integrității să fie concepute pentru a promova acest obiectiv. Este important să se îmbunătățească acceptarea publică și punerea în aplicare eficace a normelor în materie de incompatibilitate și să se pună accentul pe prevenirea în amonte a incompatibilității și a conflictului de interese.

- Ar trebui să se continue eforturile în direcția consecvenței jurisprudenței privind deciziile referitoare la integritate și să se pună la dispoziția instanțelor inferioare jurisprudența consolidată;
- Astfel cum s-a recomandat anterior, ar trebui să se 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;
- Ar trebui să se pună în aplicare verificarea *ex ante* a conflictelor de interese în cadrul procedurilor de achiziții publice prin intermediul programului „Prevent”;
- Ar trebui să se ia măsuri pentru a asigura respectarea normelor în materie de integritate în organizarea alegerilor locale și generale din 2016

(...)

i

²⁹Fostul președinte al ANI a fost pus sub acuzare într-o cauză de abuz în serviciu din perioada în care era membru al Comisiei pentru retrocedarea proprietăților. Cauza nu este legată de mandatul său la Agenția Națională de Integritate. Acesta a demisionat imediat după începerea anchetei.

³⁰ COM(2015) 35 final, p. 9.

³¹ Raportul tehnic, secțiunea 3.1, p. 22-23. Rezultatele globale obținute de ANI au fost stabile în comparație cu 2014.

³² În 2015, 84 % din cazurile de incompatibilitate, 66 % din cazurile de conflicte de interese de natură administrativă și 66 % din cazurile de conflicte de interese de natură penală vizează primari, viceprimari, consilieri locali sau consilieri județeni.

³³ Această tendință este confirmată de activitatea Direcției Naționale Anticorupție.

³⁴ Raportul tehnic, secțiunea 3.4, p. 25.

³⁵ Agenția Națională de Integritate a aplicat amenzi membrilor Comisiei juridice a Camerei Deputaților pentru nerespectarea obligației de a întreprinde măsuri în urma unei decizii de incompatibilitate care nu a fost contestată în instanță.

³⁶ Raportul tehnic, secțiunea 5.4, p. 37.

³⁷ A fost prevăzut un buget de 23 de milioane RON (5,1 milioane EUR), finanțat parțial din fonduri ale UE.

³⁸ COM(2015) 35, p. 9.

³⁹ Raportul tehnic, secțiunea 3.2, p. 23.

**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*

In March 2015, the President of the National Integrity Agency (ANI) resigned following the launch of an investigation by the National Anti-Corruption Directorate (DNA)²⁹. The Vice-President of ANI acted as interim President and was appointed in December as President following a competition organised by the National Integrity Council (NIC). Though the procedure was lengthy, it appeared open and transparent.

The NIC is the oversight body for ANI. Its mandate expired in November 2014. The initial process for appointing a new NIC was subject to a number of controversies³⁰. These initial controversies were eventually resolved and the Council started its work in February 2015. The NIC elected the representative of civil society as its President, a helpful message in terms of independence. The main task of the NIC in 2015 has been the selection process of the new ANI President.

Despite the resignation of its President, ANI has continued to process a high number of cases during the reporting period³¹. ANI continued to initiate a substantial number of cases on conflicts of interest and incompatibility issues, many of them concerning local politicians³². This shows a problematic feature of low acceptance and even resistance to integrity rules within a substantial number of local authorities, with implications for public procurement³³.

A high percentage of ANI decisions are challenged in court – ANI has about 3000 files to defend in court – but the confirmation rate of ANI decisions in court is still above 80%. The administrative section of the High Court of Cassation and Justice has made efforts to speed up the treatment of ANI files (which represent some 10% of its workload) and has reduced the deadlines for solutions from 18 to about 9 months. Regarding criminal conflicts of interest, ANI has further developed the cooperation with the prosecution to help streamline investigations and exchange information.

The follow up of ANI's final decisions and their confirmation through final court rulings remained an issue in 2015. Two cases in Parliament saw significant delays before final decisions on incompatibility were carried through into the ending of a parliamentarian's mandate³⁴. ANI had to resort to applying contravention fines or notifying the prosecution³⁵. The Commission's 2015 recommendation to "look again at how to ensure that court decisions requiring the suspension from office of parliamentarians are automatically applied by Parliament" therefore remains valid.

The "Prevent" IT system for ex-ante check of conflicts of interests in public procurement has been taken forward and when implemented, should make a real contribution to avoiding conflicts of interest by automatically detecting conflict of interests in public procurement before the selection and contract award procedure. To ensure compliance with the obligations of the new EU public procurement Directives, further legislative and institutional steps will be needed to ensure that verification applies to all relevant decision-makers, in line with the definition of conflicts of interest in the Directives³⁶. The Directives also require that the relevant institutions have the power to prevent the signature of contracts in case of suspicion of conflict of interests. ANI estimates that almost all the conflict of interest cases it pursues are relatively straightforward cases which could be avoided by use of this system. Though implementation has taken longer than expected, the law was adopted by the government in September and is being discussed in Parliament. It will be important that the law maintains the principle that contracting authorities are under an obligation to act when they are notified of a potential conflict of interest. "Prevent" should be ready to start operating as soon as the law is adopted³⁷. It would apply first to public procurement involving EU funds, but be extended rapidly to all electronic public procurement.

The integrity framework

The 2015 CVM report noted that moves to codify the legal framework for integrity in the interests of coherence and clarity had been put on hold due to concerns that existing rules might be watered down³⁸. The desirability of such a step has been confirmed by several parliamentarians and the President of Romania. However, the fact that one chamber of Parliament has adopted an amendment which would in effect take away the three-year election ban for elected officials found incompatible reinforced these concerns.

A key test case will come with the forthcoming local elections (June 2016) and Parliamentary elections (November 2016). The new electoral law expressly states that persons excluded from election through a judicial decision cannot stand in elections. ANI has the specific responsibility to process the wealth declarations of all candidates. It plans to have meetings at local levels with those responsible for dealing with wealth declarations, and to provide guidance and information on recurring errors. It also intends to step up its awareness campaigns so that all candidates are well aware of potential incompatibilities and conflicts of interest. Candidates are also required to present a statement that they fulfil the legal requirements for being nominated. Subsequently, there are checks and the possibility for legal challenge for the electoral committees, for the political parties and for the citizens. The bodies responsible for electoral management at both national and local level clearly have a responsibility to work with ANI to ensure that potential contraventions of the law are avoided or identified as early as possible.

In the meantime, the judicial system has been working to improve the uniform interpretation of the existing legal framework. Recognising that there were particular issues of consistency in such cases, including inside the Court itself, the High Court of Cassation and Justice has put specific mechanisms in place to address the issue³⁹. This has helped lower courts, and also ANI in its own interpretation of the laws. ANI is also compiling a codex of all relevant court decisions.

2.4 The fight against corruption

Tackling high-level corruption

(...)

Tackling corruption at all levels

(...)

3. CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

(...)

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

(...)

3. Integrity

Integrity should be the guiding principle in public life and the legal framework and integrity institutions are designed to promote this goal. It is important to improve public acceptance and effective implementation of incompatibility rules and to put an emphasis on upstream prevention of incompatibility and conflict of interest.

- Pursue efforts towards consistency of jurisprudence of integrity decisions and make consolidated jurisprudence available to lower courts;
- As recommended before, 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 through the "Prevent" programme;
- Take steps to ensure the respect of the rules on integrity in the organisation of the local and general elections in 2016.

(...)

i

i

29 The former President of ANI has been indicted in a case of abuse of office when he was a member of the Commission for Restitution of Properties. The case is not linked to his mandate at the National Integrity Agency. He resigned immediately after the start of the investigation.

30 COM (2015) 35, p9.

31 Technical report, section 3.1, pp 22-23. ANI's overall track record was stable compared to 2014.

32 In 2015, 84% of the incompatibility cases, 66% of the administrative conflicts of interest cases and 66% of the criminal conflicts of interests cases concern mayors, deputy mayors, local councillors or county councillors.

33 This trend is confirmed in the work of the National Anti-Corruption Directorate

34 Technical report, section 3.4, p25.

35 The National Integrity Agency imposed fines on members of the Legal Committee of the Chamber of Deputies for failure to follow up on an incompatibility decision which was not challenged in the courts.

36 Technical report, section 5.4, p37.

37 A budget of 23 million Lei (€5.1m), partially funded through EU funds, has been foreseen.

38 COM (2015) 35, p9.

39 Technical report, section 3.2, p 23.

**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

En mars 2015, le président de l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) a démissionné après l'ouverture d'une enquête par la direction nationale anticorruption (DNA)²⁹. Le vice-président de l'ANI a assuré l'intérim avant d'être nommé président en décembre à l'issue d'un concours organisé par le Conseil national pour l'intégrité (CNI). Bien que longue, la procédure a semblé ouverte et transparente.

Le CNI est l'organe de supervision de l'ANI. Son mandat a expiré en novembre 2014. La procédure initiale de nomination d'un nouveau CNI a donné lieu à un certain nombre de controverses³⁰. Celles-ci ont finalement été résolues et le CNI a débuté ses travaux en février 2015. Le représentant de la société civile en a été élu président, ce qui est de bon augure pour l'indépendance du CNI. La procédure de sélection du nouveau président de l'ANI a constitué la principale tâche du CNI en 2015.

Malgré la démission de son président, l'ANI a continué de traiter un nombre élevé d'affaires au cours de la période considérée³¹. Elle a continué à engager des poursuites dans un grand nombre d'affaires liées à des conflits d'intérêts et à des problèmes d'incompatibilité, dont la plupart concernaient des responsables politiques locaux³². Cela montre qu'un nombre important d'autorités locales acceptent mal les règles en matière d'intégrité, allant jusqu'à y résister, ce qui est problématique et a des répercussions sur les marchés publics³³.

Un pourcentage élevé de décisions de l'ANI sont contestées devant les tribunaux (l'ANI doit défendre en justice près de 3 000 dossiers), mais plus de 80 % d'entre elles sont confirmées en justice. La section administrative de la Haute cour de cassation et de justice a consenti des efforts pour accélérer le traitement des dossiers de l'ANI (qui représentent environ 10 % de sa charge de travail) et a réduit les échéances prévues pour rendre une décision (de 18 mois à environ 9 mois). En ce qui concerne les affaires pénales de conflits d'intérêts, l'ANI a renforcé la coopération avec le ministère public pour contribuer à rationaliser les enquêtes et échanger des informations.

Le suivi des décisions finales de l'ANI et la confirmation de ces dernières par une décision judiciaire définitive sont restés problématiques en 2015. Deux affaires au Parlement ont été retardées de manière significative avant que les décisions définitives d'incompatibilité soient prises et qu'il soit mis un terme au mandat d'un parlementaire³⁴. L'ANI a dû se résoudre à infliger des amendes ou à avertir le ministère public³⁵. La recommandation de la Commission de 2015 invitant à «réfléchir à nouveau à la manière de garantir que les décisions de justice exigeant la suspension des fonctions de membre du Parlement soient automatiquement appliquées par le Parlement» demeure donc valable.

Le développement du système informatique «Prevent» permettant un contrôle ex ante des conflits d'intérêts dans les marchés publics a progressé. Une fois mis en oeuvre, ce système devrait réellement contribuer à éviter les conflits d'intérêts en détectant automatiquement ces conflits dans le domaine des marchés publics avant la procédure de sélection et d'attribution de marché. Pour garantir le respect des obligations des nouvelles directives de l'UE sur les marchés publics, de nouvelles mesures législatives et institutionnelles devront être prises pour que cette vérification s'applique à l'ensemble des décideurs concernés, conformément à la définition des conflits d'intérêts figurant dans les directives³⁶. Les directives exigent également que les institutions concernées aient le pouvoir d'empêcher la signature de contrats en cas de soupçon de conflit d'intérêts. D'après les estimations de l'ANI, la quasi-totalité des affaires de conflits d'intérêts qu'elle traite sont des affaires relativement simples qui pourraient être évitées en utilisant ledit système. Bien que la mise en oeuvre ait pris plus de temps que prévu, la loi a été adoptée par le gouvernement en septembre et est examinée par le Parlement. Il importera que la loi maintienne le principe selon lequel les pouvoirs adjudicateurs sont tenus d'agir lorsqu'un conflit d'intérêts potentiel leur est notifié. Le système «Prevent» devrait être opérationnel dès que la loi sera adoptée³⁷. Il s'appliquerait en premier lieu aux marchés publics impliquant des fonds de l'UE, mais serait rapidement étendu à l'ensemble des marchés publics en ligne.

Le cadre d'intégrité:

D'après le rapport MCV de 2015, les initiatives visant à codifier le cadre juridique d'intégrité dans un souci de cohérence et de clarté avaient été suspendues au motif que les règles existantes pourraient être édulcorées³⁸. L'importance de ces mesures a été confirmée par divers parlementaires et par le président roumain. Toutefois, le fait qu'une chambre du Parlement ait adopté un amendement qui supprimerait effectivement l'interdiction, pour les élus jugés incompatibles, de se présenter aux élections pendant trois ans, a renforcé ces inquiétudes.

Un test crucial se profile: les prochaines élections locales (juin 2016) et les élections législatives (novembre 2016). La nouvelle loi électorale prévoit expressément que les personnes exclues des élections par décision de justice ne peuvent se porter candidates aux élections. Il incombe tout particulièrement à l'ANI de traiter les déclarations de patrimoine de l'ensemble des candidats. Elle prévoit d'organiser des réunions au niveau local avec les personnes chargées de gérer ces déclarations et de fournir des orientations et des informations sur les erreurs récurrentes. Elle entend également renforcer ses campagnes de sensibilisation afin que tous les candidats soient bien conscients des incompatibilités et des conflits d'intérêts éventuels. Les candidats sont aussi tenus de présenter une déclaration indiquant qu'ils satisfont aux exigences légales requises pour être nommés. Par la suite, des vérifications sont prévues ainsi qu'une possibilité de recours pour les comités électoraux, les partis politiques et les citoyens. Il incombe clairement aux organes chargés

de la gestion des élections aux niveaux national et local de collaborer avec l'ANI pour que les éventuelles infractions à la loi soient évitées ou détectées dès que possible.

Par ailleurs, le système judiciaire s'est efforcé de parvenir à une interprétation plus uniforme du cadre juridique existant. La Haute cour de cassation et de justice, qui a reconnu l'existence de certains problèmes de cohérence dans de tels cas, y compris au sein de la cour elle-même, a mis en place des mécanismes spécifiques pour y remédier³⁹, ce qui a permis d'aider les juridictions inférieures et l'ANI dans leur propre interprétation des lois. L'ANI est également en train de compiler un codex de toutes les décisions de justice pertinentes.

2.4 La lutte contre la corruption

Lutte contre la corruption à haut niveau

(...)

Lutte contre la corruption à tous les niveaux

(...)

3. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

(...)

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

(...)

3. Intégrité

L'intégrité devrait être le principe directeur dans la vie publique; le cadre juridique et les institutions chargées des questions d'intégrité visent à promouvoir cet objectif. Il importe d'améliorer l'acceptation par l'opinion publique des règles d'incompatibilité et leur mise en oeuvre effective, ainsi que de mettre l'accent sur la prévention en amont des incompatibilités et des conflits d'intérêts.

- Poursuivre les efforts visant à améliorer la cohérence de la jurisprudence pour les décisions portant sur des questions d'intégrité et mettre la jurisprudence consolidée à disposition des juridictions inférieures.
- Ainsi qu'il a déjà été recommandé, réfléchir à nouveau à la manière de garantir que les décisions de justice exigeant la suspension des fonctions de parlementaire sont automatiquement appliquées par le Parlement.
- Mettre en oeuvre le contrôle ex ante des conflits d'intérêts dans les marchés publics dans le cadre du programme «Prevent».
- Prendre des mesures garantissant le respect des règles d'intégrité dans le cadre de l'organisation des élections locales et législatives en 2016.

(...)

29 L'ancien président de l'ANI a été accusé d'abus de pouvoir lorsqu'il était membre de la Commission pour la restitution des propriétés. L'affaire n'est pas liée à son mandat au sein de l'ANI. Il a démissionné dès le début de l'enquête.

30 COM(2015) 35, p 9.

31 Rapport technique, section 3.1, p. 22 et 23. Le bilan global de l'ANI est resté stable par rapport à 2014.

32 En 2015, 84 % des affaires d'incompatibilité, 66 % des affaires administratives de conflits d'intérêts et 66 % des affaires pénales de conflits d'intérêts concernaient des maires, des adjoints au maire, des conseillers locaux ou des conseillers de comité.

33 Cette tendance est confirmée dans les travaux de la direction nationale anticorruption.

34 Rapport technique, section 3.4, p. 25.

35 L'ANI a infligé des amendes aux membres de la commission juridique de la Chambre des députés pour absence de suivi d'une décision d'incompatibilité qui n'a pas été contestée devant les tribunaux.

36 Rapport technique, section 5.4, p. 37.

37 Un budget de 23 millions de lei (5,1 millions d'EUR), financé en partie grâce à des fonds de l'UE, a été prévu.

38 COM(2015) 35, p 9.

39 Rapport technique, section 3.2, p. 23.

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

(...)

2. STAND DES REFORMPROZESSES IN RUMÄNIEN

(...)

2.3. Integrität

Nationale Integritätsbehörde (ANI) und Nationaler Integritätsrat (NIC)

Im März 2015 trat der Präsident der Nationalen Integritätsbehörde (ANI) zurück, nachdem die Antikorruptionsstaatsanwaltschaft (Nationale Antikorruptionsdirektion – (DNA)²⁹ eine Untersuchung eingeleitet hatte. Der Vizepräsident der ANI führte die Geschäfte, bis er im Dezember nach einem vom Nationalen Integritätsrat (NIC) veranstalteten Auswahlverfahren zum Präsidenten ernannt wurde. Das Verfahren war zwar langwierig, schien aber offen und transparent.

Der NIC führt die Aufsicht über die ANI. Das Mandat des NIC endete im November 2014. Das Verfahren zur Ernennung eines neuen NIC war anfangs von Kontroversen geprägt³⁰. Nachdem diese schließlich beigelegt waren, nahm der Rat seine Arbeit im Februar 2015 auf. Der NIC wählte den Vertreter der Zivilgesellschaft zu seinem Präsidenten und setzte damit ein Zeichen für seine Unabhängigkeit. Der NIC war 2015 in erster Linie mit dem Verfahren zur Auswahl des neuen ANI-Präsidenten befasst.

Trotz des Rücktritts seines Präsidenten hat die ANI im Berichtszeitraum zahlreiche Fälle bearbeitet³¹. Die Integrationsbehörde leitete weiterhin in einer beträchtlichen Anzahl von Fällen, die Interessenkonflikte und die Unvereinbarkeit von Ämtern – vielfach von lokalen Politikern – betraf, Untersuchungen ein³². Hieran wird deutlich, dass die Integritätsvorschriften bei einer erheblichen Anzahl von Behörden auf lokaler Ebene wenig Beachtung finden oder gar auf Widerstand stoßen, was sich auf das öffentliche Auftragswesen auswirkt³³.

Ein hoher Anteil der ANI-Entscheidungen wird vor Gericht angefochten. Etwa 3000 Entscheidungen sind derzeit anhängig, aber nach wie vor haben mehr als 80 % der ANI-Entscheidungen vor Gericht Bestand. Der Verwaltungssenat des Obersten Gerichts- und Kassationshofs hat sich um eine Beschleunigung der ANI-Verfahren (auf die rund 10 % seines Arbeitsaufkommens entfallen) bemüht und die Entscheidungsfristen von 18 auf ca. 9 Monate verkürzt. Bei strafrechtlich relevanten Interessenkonflikten hat die ANI die Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft weiter ausgebaut, um zu einer Vereinheitlichung der Untersuchungsverfahren und zu einem besseren Informationsaustausch beizutragen.

Wie endgültigen Entscheidungen der ANI, die vor Gericht abschließend bestätigt wurden, nachgekommen wird, war auch 2015 ein Problem. In zwei Fällen kam es im Parlament zu erheblichen Verzögerungen, bevor rechtskräftige Unvereinbarkeitsentscheidungen mit der Beendigung von Abgeordnetenmandaten vollzogen wurden³⁴. Die Integritätsbehörde musste Geldbußen verhängen und die Staatsanwaltschaft einschalten³⁵. Die

Empfehlung der Kommission von 2015, erneut zu versuchen, den automatischen Vollzug von Gerichtsbeschlüssen zur Amtsenthebung von Abgeordneten durch das Parlament zu gewährleisten, bleibt daher weiterhin gültig.

Die Arbeiten an dem IT-System „Prevent“ für Ex-ante-Prüfungen von Interessenkonflikten bei öffentlichen Aufträgen wurden fortgesetzt. Dieses System wird, sobald es in Betrieb geht, Interessenkonflikte konkret vermeiden helfen, indem es solche Konflikte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge noch vor der Auswahl und Zuschlagserteilung automatisch feststellt. Um sicherzustellen, dass die Verpflichtungen aus den neuen EU-Vergaberichtlinien eingehalten werden, sind weitere legislative und institutionelle Maßnahmen erforderlich, die gewährleisten, dass im Einklang mit der Begriffsbestimmung des Interessenkonflikts in den Richtlinien alle maßgeblichen Entscheidungsträger überprüft werden³⁶. Den Richtlinien zufolge müssen die betreffenden Einrichtungen überdies im Falle eines möglichen Interessenkonflikts die Unterzeichnung des Vertrags unterbinden können. Nach Einschätzung der ANI sind die Interessenkonflikte in fast allen Fällen relativ unkompliziert und könnten durch den Einsatz des betreffenden IT-Systems vermieden werden. Die Implementierung dauert zwar länger als erwartet, doch wird das Gesetz jetzt im Parlament erörtert, nachdem es von der Regierung im September gebilligt worden war. Wichtig ist, dass im Gesetz der Grundsatz beibehalten wird, wonach öffentliche Auftraggeber verpflichtet sind, tätig zu werden, wenn ihnen ein möglicher Interessenkonflikt gemeldet wird. Das System „Prevent“ soll ans Netz gehen, sobald das Gesetz verabschiedet ist³⁷. Es soll zunächst bei der Auftragsvergabe eingesetzt werden, bei der EU-Mittel betroffen sind, doch soll es rasch auf die gesamte elektronische Auftragsvergabe ausgeweitet werden.

Der Integritätsrahmen

Im CVM-Bericht von 2015 wurde festgestellt, dass ein Vorhaben zur Kodifizierung aller Integritätsvorschriften – das zu mehr Kohärenz und Klarheit geführt hätte – gestoppt wurde, weil befürchtet wurde, dass die bestehenden Vorschriften verwässert werden könnten³⁸. Mehrere Abgeordnete und auch der Staatspräsident von Rumänien hatten sich für diesen Schritt ausgesprochen. Der Umstand, dass eine Kammer des Abgeordnetenhauses einen Änderungsantrag angenommen hat, mit dem das dreijährige Wahlverbot für gewählte Amtsträger, bei denen ein Interessenkonflikt festgestellt wurde, de facto ausgehebelt wird, bestätigt diese Bedenken.

Ein wichtiger Testfall werden die bevorstehenden Kommunalwahlen im Juni 2016 und die Parlamentswahlen im November 2016 sein. Im neuen Wahlgesetz ist ausdrücklich geregelt, dass Personen, die durch eine gerichtliche Entscheidung von der Teilnahme an Wahlen ausgeschlossen sind, nicht kandidieren dürfen. Die ANI ist für die Prüfung der Vermögenserklärungen aller Kandidaten zuständig. Geplant sind Treffen auf lokaler Ebene mit den für die Prüfung von Vermögenserklärungen zuständigen Personen sowie die Aufklärung über wiederholt auftretende Fehler und den Umgang damit. Auch die Sensibilisierung soll verstärkt werden, damit sich alle Kandidaten über mögliche Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte genau im Klaren sind. Kandidaten müssen zudem eine Erklärung abgeben, wonach sie die gesetzlichen Voraussetzungen für ihre Ernennung erfüllen. Diese Erklärungen werden überprüft, und es besteht die Möglichkeit für die Wahlausschüsse, politischen Parteien und Bürger, rechtlich dagegen vorzugehen. Die für die Durchführung der Wahlen auf nationaler und lokaler Ebene zuständigen Stellen stehen eindeutig in der Pflicht, mit der ANI zusammenzuarbeiten, um sicherzustellen, dass mögliche Rechtsverstöße vermieden oder so früh wie möglich festgestellt werden.

In der Zwischenzeit hat sich die Justiz um eine einheitlichere Auslegung der bestehenden Vorschriften bemüht. Der Oberste Gerichts- und Kassationshof hat in der Erkenntnis, dass es in diesen Fällen auch in den eigenen Reihen Probleme bei der einheitlichen Rechtsauslegung gab, besondere Verfahren eingeführt, um diesen Problemen abzuwehren³⁹. Dies hat den unteren Gerichten aber auch der ANI selbst bei ihrer Rechtsauslegung geholfen. Die ANI ist dabei, ein Kompendium aller einschlägigen Gerichtsentscheidungen zusammenzustellen.

2.4 Korruptionsbekämpfung

Bekämpfung der Korruption auf höchster Ebene

(...)

Bekämpfung der Korruption auf allen Ebenen

(...)

3. SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

(...)

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

(...)

3. Integrität

Integrität sollte im öffentlichen Leben als Richtschnur gelten und als Zielvorgabe von der Rechtsordnung und den Integritätsbehörden unterstützt werden. Es ist wichtig, die öffentliche Akzeptanz und tatsächliche Anwendung von Unvereinbarkeitsregeln zu verbessern und Unvereinbarkeitsfällen und Interessenkonflikten schon im Vorfeld vorzubeugen.

- Bemühungen um eine einheitliche Rechtsprechung in Integritätsfällen sollten fortgesetzt werden. Die unteren Gerichte sollten auf die ständige Rechtsprechung zurückgreifen können.
- Es sollte – wie bereits empfohlen – erneut geprüft werden, wie sichergestellt werden kann, dass Gerichtsbeschlüsse, mit denen die Amtsenthebung von Abgeordneten angeordnet wird, vom Parlament automatisch vollzogen werden.
- Mithilfe des IT-Programms „Prevent“ sollten öffentliche Aufträge vorab auf Interessenkonflikte hin geprüft werden.
- Es sollten Maßnahmen getroffen werden, um die Beachtung der Integritätsvorschriften bei der Organisation von Kommunal- und Parlamentswahlen 2016 zu gewährleisten.

(...)

i

i

29 Der frühere Präsident der ANI wurde wegen Amtsmissbrauchs in der Zeit, als er Mitglied der Restitutionskommission war, angeklagt. Der Fall steht nicht im Zusammenhang mit seinem Amt in der Nationalen Integritätsbehörde. Er trat sofort nach Beginn der Untersuchung zurück.

30 COM(2015) 35 final, S. 10.

31 Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 3.1, S. 22f. Die ANI kann alles in allem eine 2014 vergleichbare Erfolgsbilanz vorweisen.

32 2015 betrafen 84 % der Unvereinbarkeitsfälle, 66 % der administrativen Interessenkonflikte und 66 % der strafrechtlich relevanten Interessenkonflikte Bürgermeister, stellvertretende Bürgermeister, Gemeinderäte oder Kreisräte.

33

Diese Tendenz wird durch die Arbeit der Nationalen Antikorruptionsdirektion bestätigt.

34 Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 3.4, S. 25.

35 Die Nationale Integritätsbehörde belegte Mitglieder des Rechtsausschusses der Abgeordnetenversammlung mit Geldbußen, weil sie einer gerichtlich nicht angefochtenen Unvereinbarkeitsentscheidung nicht nachgekommen waren.

36 Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 5.4, S. 37.

37 Hierfür sind Mittel in Höhe von 23 Mio. RON (5,1 Mio. EUR) vorgesehen, die zum Teil aus EU-Mitteln finanziert werden.

38 COM(2015) 35, S. 10 f.

39 Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 3.2, S. 23.