

Strasbourg, 13.11.2018

COM(2018) 851 final

## RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare

### 1. INTRODUCERE

(...)

### 2. SITUAȚIA GENERALĂ

(...)

### 3. EVALUAREA PROGRELOR ÎNREGISTRATE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE PUNEREA ÎN APLIACARE A RECOMANDĂRILOR PREZENTATE ÎN RAPORTUL DIN IANUARIE 2017

(...)

#### 3.1 Obiectivul de referință 1: independența sistemului judiciar și reforma sistemului judiciar

(...)

#### 3.2 Obiectivul de referință 2: Cadrul de integritate și Agenția Națională de Integritate

***Recomandarea 8:** asigurarea intrării în funcțiune a sistemului PREVENT. Agenția Națională de Integritate și Agenția Națională pentru Achiziții Publice ar trebui să introducă practica de a întocmi rapoarte cu privire la verificările ex ante pe care le efectuează în cazul procedurilor de achiziții publice și rapoarte cu privire la acțiunile pe care le întreprind în urma acestor verificări, inclusiv în cazul verificărilor ex post, precum și rapoarte cu privire la cazurile de conflicte de interese sau de corupție detectate, și să organizeze dezbateri publice la care să răspundă guvernul, autoritățile locale, sistemul judiciar și societatea civilă.*

**Recomandarea 9:** *Parlamentul ar trebui să dea dovadă de transparență în procesul său decizional cu privire la acțiunile întreprinse în urma hotărârilor definitive și irevocabile având ca obiect incompatibilități, conflicte de interese și averi ilicite pronunțate împotriva membrilor săi.*

### **Sistemul PREVENT**

Sistemul PREVENT are rolul de a preveni conflictele de interese în procedurile de achiziții publice prin crearea unui mecanism de verificare ex ante și prin oferirea posibilității ca autoritățile contractante să remedieze eventualele probleme înainte de atribuirea contractului. Sistemul este în prezent pe deplin operațional și Agenția Națională de Integritate (ANI) raportează înregistrarea de rezultate pozitive<sup>45</sup>. În plus față de avertismente, PREVENT a dus, de asemenea, la o mai mare sensibilizare în rândul autorităților contractante. În general, se pare că abordarea preventivă câștigă teren, iar voința mării majorității a autorităților contractante de a elimina potențialele conflicte de interese înainte de semnarea contractelor demonstrează valoarea sa. Printr-o modificare legislativă s-a introdus posibilitatea de aplicare a unei amenzi unei autorități contractante care nu răspunde la semnalările primite prin sistemul PREVENT, dar valoarea adăugată a acestei măsuri nu este clară<sup>46</sup>.

În sens mai larg, bilanțul agenției a rămas constant în ceea ce privește investigarea cazurilor de incompatibilitate și de conflicte de interese de natură administrativă<sup>47</sup>. Cu toate acestea, stabilitatea cadrului juridic pentru integritate se confruntă în continuare cu provocări. În iulie, parlamentul a adoptat două propuneri legislative, în pofida unui aviz negativ din partea ANI.

Prima propunere ar stabili un termen de prescripție de trei ani pentru faptele care determină apariția conflictelor de interese ori a incompatibilității<sup>48</sup>. Cea de a doua propunere ar modifica regimul sancțiunilor în ceea ce privește conflictul de interese în cazul aleșilor locali<sup>49</sup>. Ambele propuneri au fost contestate la Curtea Constituțională<sup>50</sup>. Propuneri suplimentare se află pe agenda parlamentului.

O altă provocare vizează resursele financiare ale ANI. În urma reducerii drastice a bugetului în 2017, reducerile suplimentare au adus ANI în situația de a se confrunța cu riscul unor dificultăți financiare în ceea ce privește plata salariilor și a contractanților<sup>51</sup>. Este esențial ca agenția să dispună de resursele necesare pentru a-și îndeplini în continuare sarcinile în conformitate cu obiectivul de referință 2.

Punerea în aplicare a hotărârilor judecătorești referitoare la membrii parlamentului Rapoartele MCV anterioare au pus în evidență întârzieri și inconsecvențe evidente în ceea ce privește aplicarea sancțiunilor în cazul parlamentarilor declarați incompatibili sau care se află în conflict de interese ca urmare a unei hotărâri judecătorești definitive cu privire la un raport al agenției. Prin urmare, Comisia a

recomandat o mai mare transparență în procesul decizional și a oferit câteva sugestii concrete în acest sens în raportul din noiembrie 2017. Începând din octombrie 2016, au fost pronunțate cinci hotărâri judecătorești definitive și irevocabile împotriva unor membri ai parlamentului. În două cazuri, precum și în alte două cazuri referitoare la alegerile din decembrie 2016<sup>52</sup>, parlamentul s-a adresat ANI, precizând că nu se vor aplica sancțiuni disciplinare<sup>53</sup>.

În celelalte cazuri, parlamentul nu s-a pronunțat deocamdată. În timp ce astfel de scrisori reprezintă un pas înainte în ceea ce privește transparența, există riscul ca motivele prezentate de parlament să creeze ambiguitate în ceea ce privește caracterul disuasiv al sancțiunilor.

Argumentul a fost că nu s-a luat nicio măsură, întrucât incidentul în cauză în materie de integritate a apărut într-un mandat anterior sau în contextul unei poziții anterioare. Aceasta nu este o interpretare dată până în prezent de instanțele judecătorești sau de către alte instituții publice. Acest lucru sugerează că este necesar să se clarifice normele privind incompatibilitățile și conflictele de interese în așa fel încât să se îndeplinească obiectivul de referință din MCV referitor la adoptarea unor „decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni disuasive”.

Comisia consideră că progresele semnificative consemnate în ceea ce privește obiectivul de referință 2 în noiembrie 2017 au stagnat. Recomandarea 8 este îndeplinită atât timp cât sistemul PREVENT este consolidat ca instrument de prevenire eficace. În privința progreselor legate de recomandarea 9, trebuie să se soluționeze actuala lipsă de claritate a normelor.

### **3.3 Obiectivul de referință 3: Combaterea corupției la nivel înalt**

(...)

### **3.4 Obiectivul de referință 4: Combaterea corupției la toate nivelurile**

**Recomandarea 11:** *continuarea punerii în aplicare a Strategiei naționale anticorupție, cu respectarea termenelor stabilite de guvern în august 2016. Ministrul justiției ar trebui să instituie un sistem de raportare cu privire la punerea în aplicare a Strategiei naționale anticorupție (inclusiv cu privire la statisticile referitoare la incidentele de integritate din administrația publică, detalii privind procedurile disciplinare și sancțiunile și informații referitoare la măsurile structurale aplicate în domeniile vulnerabile).*

(...)

## Strategia națională anticorupție

(...)

Unul dintre obiectivele strategiei este de a îmbunătăți performanța în ceea ce privește lupta împotriva corupției prin aplicarea de sancțiuni penale și administrative. În cursul anului trecut, Agenția Națională de Integritate și Direcția Națională Anticorupție și-au continuat activitatea, iar Parchetul General a continuat urmărirea penală a infracțiunilor de corupție care nu se încadrează în domeniul de competență al DNA<sup>60</sup>. Cu toate acestea, după cum s-a precizat mai sus, eficacitatea acestor instituții-cheie a fost contestată, iar mai multe inițiative legislative în curs ridică probleme în ceea ce privește posibilul lor efect asupra punerii în aplicare a strategiei și transmit un semnal contradictoriu în ceea ce privește sprijinul politic pentru continuarea acțiunilor de prevenire și sancționare a corupției. Printre aceste inițiative se numără modificările aduse Codului penal și Codului de procedură penală, precum și cadrului de integritate, cu riscul de a se produce un impact la toate nivelurile administrației publice.

(...)

### 4. CONCLUZII

În cursul celor douăsprezece luni care s-au scurs din noiembrie 2017, România a luat unele măsuri pentru a pune în aplicare recomandările prezentate în raportul din ianuarie 2017. În conformitate cu evaluarea inclusă în prezentul raport, Comisia este de părere că se poate considera că recomandările 8 și 12 sunt îndeplinite și că s-au înregistrat progrese suplimentare cu privire la recomandările 5 și 9.

(...)

### **NOTE DE SUBSOL**

<sup>45</sup> De la începerea operațiunilor în iunie 2017 până la 1 septembrie 2018, PREVENT a analizat 16 210 proceduri de achiziții publice cu o valoare cumulată de aproximativ 15 470 de milioane EUR. Opt procente din procedurile analizate se refereau la fonduri UE. ANI a emis 57 de avertismente de integritate, unele dintre acestea privind achizițiile cu valori foarte ridicate. Suma totală din valoarea procedurilor de achiziții în cazul cărora s-a semnalat un avertisment de integritate este de 112 milioane EUR. În 48 de cazuri, autoritățile contractante au eliminat posibilele conflicte de interese. În 9 cazuri, potențialul conflict de interese nu a fost abordat. ANI a lansat o anchetă privind conflictul de interese în două dintre aceste cazuri.

<sup>46</sup> Ordonanța de urgență nr. 98/2017 din 14 decembrie 2017. A se vedea, de asemenea, raportul tehnic – recomandarea 8, p. 22.

<sup>47</sup> A se vedea, de asemenea, raportul tehnic – obiectivul de referință 2, p. 21.

- 48 Legea pentru completarea Legii nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice.
- 49 Legea de modificare a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.
- 50 Curtea Constituțională a decis cu privire la una dintre legi la 16 octombrie 2018 și cu privire la cealaltă lege la 6 noiembrie 2018, anunțând, prin intermediul unui comunicat de presă că prima propunere legislativă este neconstituțională.
- 51 De la aproximativ 33 de milioane RON în 2016, la 22,5 milioane RON în 2017. În 2018, bugetul a fost redus ulterior la 18 milioane de lei (ANI a solicitat o suplimentare de 1,5 milioane de lei, însă nu a fost aprobată).
- 52 Aceste cazuri, trei în total, au fost menționate în raportul din noiembrie 2017, COM (2017) 751, p. 9.
- 53 Este vorba de deciziile din februarie 2018 ale Biroului permanent al Camerei Deputaților. A se vedea raportul tehnic – recomandarea 9.
- 60 Rezultatele instituțiilor sunt prezentate în detaliu în raportul tehnic.

Strasbourg, 13.11.2018

COM(2018) 851 final

**REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL**

**On Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism**

{SWD(2018) 551 final}

**1. INTRODUCTION**

(...)

**2. GENERAL SITUATION**

(...)

**3. ASSESSMENT OF PROGRESS ON THE FULFILMENT OF THE RECOMMENDATIONS SET OUT IN THE JANUARY 2017 REPORT**

(...)

**3.1 Benchmark One: Judicial independence and Judicial reform**

(...)

**3.2 Benchmark Two: Integrity framework and the National Integrity Agency**

***Recommendation 8:** Ensure the entry into operation of the PREVENT system. The National Integrity Agency and the National Public Procurement Agency should put in place reporting on the ex-ante checks of public procurement procedures and their follow-up, including ex post checks, as well as on cases of conflicts of interest or corruption discovered, and the organisation of public debates so that the government, local authorities, the judiciary and civil society are invited to respond.*

***Recommendation 9:** The Parliament should be transparent in its decision-making with regard to the follow-up to final and irrevocable decisions on incompatibilities, conflicts of interests and unjustified wealth against its members.*

### *The PREVENT system*

The PREVENT system is designed to prevent conflicts of interests in public procurement procedures by setting up an ex-ante verification mechanism and allowing the contracting authorities to remedy possible problems prior to the award of the contract. The system is now fully operational and the National Integrity Agency (ANI) reports positive results.<sup>45</sup> In addition to the warnings, PREVENT has also raised awareness among contracting authorities. Overall, it seems that the preventive approach is gaining traction and the willingness of the large majority of contracting authorities to eliminate potential conflicts of interests before contracts are signed demonstrates its value. A legislative change introducing the possibility to fine a contracting authority for a failure to respond to alerts from the PREVENT system has been introduced, but its added value is unclear.<sup>46</sup> More broadly, the track record of the Agency remained steady on investigations of incompatibilities and administrative conflicts of interests.<sup>47</sup> However, the stability of the legal framework for integrity continues to face challenge. Two legislative proposals were adopted by the Parliament in July, despite a negative opinion from ANI. The first would set a prescription deadline of three years for the deeds that determine the existence of the state of conflict of interests or incompatibility.<sup>48</sup> The second proposal would amend the sanctioning regime regarding conflict of interests for local elected officials.<sup>49</sup> Both have been challenged at the Constitutional Court.<sup>50</sup> Further proposals are pending in Parliament.

Another challenge relates to ANI's financial resources. Following a sharply reduced budget in 2017, further reductions leave ANI risking financial difficulties in paying salaries and contractors.<sup>51</sup> It is essential that the Agency has the necessary resources to continue fulfilling its tasks in accordance with Benchmark Two.

### *Follow-up of court decisions concerning Members of the Parliament*

Previous CVM reports have highlighted delays and apparent inconsistencies in the application of sanctions for Members of Parliament found incompatible or in conflict of interest following a final court decision on a report of the Agency. The Commission had therefore recommended more transparency in decision-making, and gave some concrete suggestions to this effect in the November 2017 report. Since October 2016, five final and irrevocable court decisions have been ruled against Members of Parliament. In two cases, as well as in two other cases relating to the December 2016 elections,<sup>52</sup> Parliament has written to ANI stating that no disciplinary sanction would be applied.<sup>53</sup> For the other cases the Parliament has not yet reacted. Whilst such letters are a step forward in terms of transparency, the reasoning of the Parliament risks creating a loophole in terms of the dissuasiveness of sanctions. The argument was that no action was taken because the integrity incident in question

came in a previous mandate or position. This is not an interpretation applied so far by the courts or by other public institutions. This suggests a need for clarity on the rules on incompatibilities and conflict of interests in a way which fulfils the CVM benchmark of securing “mandatory decisions on the basis of which dissuasive sanctions can be taken”.

The Commission considers that the significant progress marked under Benchmark Two in November 2017 has stalled. Recommendation 8 is fulfilled as long as PREVENT is consolidated as an effective preventative tool. Progress on recommendation 9 requires the current lack of clarity on the rules to be resolved.

### **3.3 Benchmark Three: Tackling high-level corruption**

(...)

### **3.4 Benchmark Four: Tackling Corruption at all levels**

**Recommendation 11:** *Continue to implement the National Anti-corruption Strategy, respecting the deadlines set by the government in August 2016. The Minister of Justice should put in place a reporting system on the effective implementation of the National Anticorruption Strategy (including statistics on integrity incidents in public administration, details of disciplinary procedures and sanctions and information on the structural measures applied in vulnerable areas).*

(...)

National Anti-Corruption Strategy

(...)

One of the objectives of the strategy is to improve performance in the fight against corruption by the application of criminal and administrative sanctions. Over the past year, the National Integrity Agency and the National Anti-Corruption Directorate have continued their work, and the General Prosecution Service has pursued the prosecution of corruption crimes not falling under DNA's remit.<sup>60</sup> However, as set out above, the effectiveness of these key institutions has been challenged, and several ongoing legislative initiatives raise concerns as regards their potential impact on the implementation of the Strategy and give a contradictory signal in terms of political support for the continuation of corruption prevention and sanctioning. This includes the amendments to the Criminal Code and Criminal Procedure Code, and to the integrity framework, with the risk of an impact at every level of public administration.

(...)



## 4. CONCLUSION

Over the twelve months since November 2017, Romania has taken some steps to implement the recommendations set out in the January 2017 report. In line with the assessment set out in this report, the Commission considers recommendations 8 and 12 can be considered as fulfilled, and further progress has been made on recommendations 5 and 9.

(...)

### **FOOTNOTES**

45 Since the start of operations in June 2017 until 1 September 2018, PREVENT has analysed 16.210 public procurement procedures of a cumulative value of about EUR 15.470 million. Eight percent of the procedures analysed concerned EU funds. ANI issued 57 integrity warnings, some of them concerning procurements of very high values. The total amount of the value of the procurement procedures for which there was an integrity warning is EUR 112 million. In 48 cases, the contracting authorities eliminated the potential conflict of interest. For 9 cases the potential conflict of interests was not addressed. ANI has started an investigation for conflict of interests in two of these cases.

46 Emergency Ordinance 98/2017 of 14 December 2017. See also Technical Report – Recommendation 8, p22

47 See also Technical Report – Benchmark 2, p 21.

48 Law modifying Law 176/2010 regarding integrity in public functions.

49 Law modifying Law 393/2004 on the Statute of locally elected officials.

50 The Constitutional Court ruled on one of the laws on 16 October 2018 and on the other on 6 November 2018, where it announced, through a press release, that the first legislative proposal is unconstitutional.

51 From about 33 million Lei in 2016 to 22,5 million Lei in 2017. In 2018, the budget has been further reduced to 18 million Lei (a supplement of 1,5 million Lei was requested by ANI but was not approved).

52 These cases, three in total, were referred to in the November 2017 report COM(2017) 751, p 9.

53 Referring to decisions of February 2018 of the Permanent bureau of the Chambers of Deputies. See Technical Report – Recommendation 9.

60 Results of institutions are detailed in the Technical report.