

Strasbourg, 13.11.2018

SWD(2018) 551 final

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI
ROMÂNIA : Raport tehnic care însoțește documentul
RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind progresele înregistrate în România în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare**

Obiectivele de referință pe care trebuie să le atingă România în temeiul Deciziei Comisiei din 13 decembrie 2006 de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției:

(...)

Obiectivul de referință nr. 2: Înființarea, conform celor prevăzute, a unei agenții pentru integritate cu responsabilități în domeniul verificării patrimoniului, al incompatibilităților și al conflictelor de interese potențiale, precum și cu capacitatea de a adopta decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni disuasive.

(...)

1. INTRODUCERE

(...)

2. PROGRESELE ÎNREGISTRATE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE PRINCIPALELE MĂSURI CARE MAI TREBUIE ÎNTREPRINSE

(...)

Obiectivul de referință nr. 2: Înființarea, conform celor prevăzute, a unei agenții pentru integritate cu responsabilități în domeniul verificării patrimoniului, al incompatibilităților și al conflictelor de interese potențiale, precum și cu capacitatea de a adopta decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni disuasive

Rezultatele obținute de Agenția Națională de Integritate (ANI) au rămas constante. În perioada septembrie 2017-august 2018, ANI a constatat că există 157 de cazuri de incompatibilitate, 66 de cazuri de conflicte de interese de natură administrativă și 11 cazuri de avere nejustificată. În aceeași perioadă, 256 de cazuri au devenit definitive, fie prin hotărâri judecătorești definitive care au confirmat raportul ANI, fie prin faptul că nu a existat nicio contestație din punct de vedere legal a raportului ANI⁹³.

Rapoartele MCV anterioare au remarcat provocările impuse cadrului legal privind integritatea⁹⁴. Două propuneri legislative au fost adoptate de Parlament la 10 iulie 2018, în ciuda unui aviz negativ al ANI. Prima propunere viza introducerea unui termen de prescripție de 3 ani pentru faptele care determină existența stării de conflict de interese sau a incompatibilității⁹⁵. Proiectul de lege a fost atacat la Curtea Constituțională⁹⁶. A doua propunere modifică regimul de sancționare a conflictelor de interese pentru aleșii locali⁹⁷. Aceasta a fost, de asemenea, contestată în fața Curții Constituționale⁹⁸. Alte propuneri de modificare se află în dezbateri în Parlament. În rapoartele MCV anterioare s-a exprimat, de asemenea, regretul că modificările frecvente ale legii au făcut mai dificilă consolidarea cadrului în materie de integritate printr-o codificare unică⁹⁹.

ANI a continuat să își dezvolte activitatea de prevenire, inclusiv să emită linii directoare și clarificări privind punerea în practică a legii și a jurisprudenței, precum și organizarea unor activități de instruire și de informare a autorităților publice. ANI este, de asemenea, strâns implicată în anumite activități în cadrul Strategiei Naționale Anticorupție. După cum s-a menționat în raportul din noiembrie 2017, bugetul ANI a fost redus drastic în 2017¹⁰⁰. Această situație a continuat, iar în al patrulea trimestru al anului 2018, ANI riscă să ajungă în imposibilitatea de a plăti salariile și contractanții¹⁰¹.

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 descoperite, și să organizeze dezbateri publice la care să răspundă Guvernul, autoritățile locale, sistemul judiciar și societatea civilă.*

Sistemul PREVENT are rolul de a preveni conflictele de interese în procedurile de achiziții publice prin crearea unui mecanism de verificare ex ante pentru detectarea situațiilor care pot genera conflicte de interese în cadrul procedurilor de achiziții lansate prin sistemul electronic de achiziții. De asemenea, este destinat să permită autorităților contractante să remedieze aceste situații înainte de atribuirea contractului. Acesta a fost rezultatul unei colaborări strânse între Guvern, Agenția Națională de Integritate (ANI), Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP), Agenția pentru Agenda Digitală. Institutul și-a început activitatea în iunie 2017¹⁰².

Sistemul PREVENT implică analiza datelor și a informațiilor completate într-un formular de integritate de către personalul autorității contractante, prin verificarea încrucișată a acestor informații cu bazele de date relevante (Oficiul Național al Registrului Comerțului, Direcția pentru evidența persoanelor și administrarea bazelor de date). El poate urmări în mod automat legăturile care pot exista între oficialii responsabili de achizițiile publice (cum ar fi membrii comisiei de evaluare și persoanele cu putere de decizie din cadrul autorității contractante) și solicitanții în procedurile de achiziții publice (oferanți sau reprezentanți ai acestora). Rezultatele acestor verificări încrucișate sunt verificate de inspecții ANI care emit un avertisment de integritate autorității contractante în cazul în care sistemul semnalează un posibil conflict de interese. Autoritatea contractantă este obligată să adopte toate măsurile necesare pentru a elimina posibilul conflict de interese și să informeze ANI cu privire la acestea, în vederea ridicării avertismentului și a continuării procedurii de atribuire a contractului.

Sistemul PREVENT este acum complet operațional. De la începerea activității în iunie 2017 până la 1 septembrie 2018, PREVENT a analizat 16 210 proceduri de achiziții publice cu o valoare cumulată de

peste 15 miliarde EUR. Opt la sută din procedurile analizate au vizat fonduri ale UE. Drept urmare, ANI a emis 57 de avertismente privind integritatea, unele dintre ele cu privire la achiziții cu valori foarte ridicate. Valoarea totală a procedurilor de achiziție pentru care a existat o avertizare privind integritatea este de 112 milioane EUR. În 48 de cazuri, autoritățile contractante au eliminat riscul unui potențial conflict de interese. În ceea ce privește nouă dintre cazuri, potențialul conflict de interese nu a fost soluționat. ANI a inițiat o investigație ex-officio privind conflictul de interese în două dintre aceste cazuri. De asemenea, Agenția Națională de Integritate a notificat Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP) în legătură cu 38 de cazuri de eventuale nereguli¹⁰³ în procedurile de achiziții publice privind posibile conflicte de interese între membrii autorității contractante și ofertanții din cadrul licitației. Acestea se referă la cazurile de potențiale conflicte de interese, astfel cum sunt definite în directivele UE privind achizițiile publice transpuse, dar nu intră sub incidența competenței ANI și, prin urmare, urmează să li se dea curs de către ANAP¹⁰⁴. Pe lângă avertismente, sistemul PREVENT a sporit gradul de conștientizare în rândul autorităților contractante care contactează în mod regulat atât Agenția Națională pentru Integritate, cât și Agenția Națională pentru Achiziții Publice pentru sfaturi privind conflictele de interese și regulile de integritate înainte de pregătirea procedurilor de achiziție. În general, se pare că abordarea preventivă a avut unele efecte pozitive, iar disponibilitatea majorității autorităților contractante de a elimina potențialele conflicte de interese înainte de semnarea contractelor demonstrează valoarea sistemului PREVENT.

Printr-o Ordonanță de Urgență (98/2017 din 14 decembrie 2017), ANAP a primit posibilitatea de a amenda autoritățile contractante care nu răspund alertelor din sistemul PREVENT. Cu toate acestea, nu este clar care este valoarea adăugată a adăugării unor dispoziții privind amendarea la un sistem cu scop preventiv. Riscul este ca trecerea la utilizarea PREVENT ca declanșator al sancțiunilor să submineze succesul pe care l-a avut până în prezent în ceea ce privește activitatea de conștientizare și consultanță¹⁰⁵.

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 pronunțate împotriva membrilor săi având ca obiect incompatibilități, conflicte de interese și averi ilicite.*

În raportul MCV din ianuarie 2017 s-a menționat faptul că s-au înregistrat progrese substanțiale în acțiunile întreprinse ca urmare a rapoartelor ANI, dar că procedurile în instanță erau în continuare foarte lungi și că persistau în continuare excepții de la aplicarea sancțiunilor. Rapoartele MCV subliniaseră anterior, în special, întârzierile și lipsa de consecvență în ceea ce privește aplicarea sancțiunilor pentru membrii Parlamentului care fuseseră declarați incompatibili sau în conflict de interese ca urmare a unei hotărâri judecătorești definitive sau a unui raport final al ANI. Comisia recomandase ca Parlamentul să dea dovadă de transparență în procesul său decizional cu privire la acțiunile întreprinse în urma hotărârilor definitive și irevocabile privind integritatea, pronunțate împotriva membrilor săi.

Articolul 7 din Statutul senatorilor și al deputaților reglementează modul în care Parlamentul ar trebui să procedeze atunci când se constată incompatibilitatea unui membru. Chiar dacă mandatul acestuia încetează în mod automat la data la care hotărârea privind incompatibilitatea devine definitivă și irevocabilă¹⁰⁶, sunt necesare alte măsuri pentru a se garanta punerea sa în practică. Președintele Camerei din care face parte membrul respectiv trebuie să ia act de încetarea mandatului de deputat

sau de senator și să supună chestiunea la vot în plenul Camerei relevante¹⁰⁷. Cu toate acestea, nu există un termen-limită pentru derularea acestei etape. În cazurile de conflict de interese de natură administrativă, articolele 19 și 51 din statut reglementează sancțiunea aplicabilă, procedura și termenele, în situația în care membrul în cauză al Parlamentului contestă sancțiunea. Sancțiunea aplicabilă constă într-o reducere cu 10 % a indemnizației pentru o perioadă de până la trei luni¹⁰⁸. După cum s-a semnalat în raportul MCV din noiembrie 2017, dezbaterile din cadrul Comisiei juridice și din plenul Parlamentului sunt transmise în direct, iar înregistrarea video este disponibilă și după încheierea sesiunii.

Din octombrie 2016, au fost pronunțate cinci hotărâri judecătorești definitive și irevocabile împotriva unor membri ai Parlamentului (două cazuri de incompatibilitate și trei cazuri de conflict de interese de natură administrativă). După cum s-a menționat deja în raportul MCV din noiembrie 2017, alte trei cazuri vizează alegerea și validarea în Parlament (după alegerile din decembrie 2016) a persoanelor care fac obiectul unei interdicții de a ocupa o funcție publică timp de trei ani, ca urmare a unei hotărâri judecătorești definitive pronunțate împotriva lor, din cauza incompatibilității sau a unui conflict de interese de natură administrativă. ANI a semnalat aceste cazuri Parlamentului în februarie 2017¹⁰⁹. În februarie 2018, Parlamentul a adresat ANI o scrisoare prin care a afirmat că nu va fi aplicată nicio sancțiune disciplinară pentru patru dintre cazurile de mai sus¹¹⁰. În celelalte cazuri, Parlamentul nu a adoptat încă nicio măsură.

În scrisorile sale, Parlamentul afirmă că „*incidentul privind integritatea constatat de ANI nu a avut loc în actualul mandat, ci într-un mandat anterior/într-o funcție anterioară. În plus, deputatul sau senatorul respectiv nu a comis nicio infracțiune disciplinară în actualul mandat, astfel că nu ar trebui aplicată nicio sancțiune disciplinară*”. Trebuie remarcat faptul că instanțele nu au aplicat această interpretare și că alte instituții publice au aplicat sancțiunile în urma hotărârilor judecătorești definitive, indiferent dacă persoanele în cauză și-au schimbat mandatul sau funcția. Marea majoritate a celor 265 de cazuri de incompatibilitate și de conflicte de interese aferente funcționarilor publici locali aleși în perioada 2017-2018 în cazul cărora rapoartele ANI au devenit definitive s-a referit la incidente de integritate ce au avut loc în mandatele sau pozițiile anterioare și numai în două cazuri nu s-a aplicat sancțiunea disciplinară. Acesta este, prin urmare, un nou element de incertitudine într-un domeniu important pentru descurajarea sancțiunilor privind politica de integritate.

(...)

Obiectivul de referință nr. 4: Adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și combatere a corupției, în special în cadrul administrației locale

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).*

(...)

Unul dintre obiectivele Strategiei este îmbunătățirea performanțelor în lupta împotriva corupției prin aplicarea de sancțiuni penale și administrative. Instituțiile responsabile cu îndeplinirea acestui obiectiv sunt Agenția Națională de Integritate (ANI), Direcția Națională Anticorupție (DNA) și Procurorul general. Rezultatele obținute de ANI și DNA au fost comparabile cu anii anteriori (a se vedea recomandările 8, 9 și 10).

(...)

NOTE DE SUBSOL

93 167 de cazuri de incompatibilitate, 86 de cazuri de conflict de interese de natură administrativă și 3 cazuri de averi nejustificate.

94 Raportul MCV din ianuarie 2017 – raportul tehnic SWD(2017)25, p. 25, 28.

95 Legea de modificare a Legii nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor publice.

96 Decizia CCR din 6 noiembrie. Se pare că modificările sunt neconstituționale. <https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-339>. Motivarea nu a fost publicată încă.

97 Legea de modificare a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

98 Decizia CCR din 16 octombrie; Se pare că decizia admite parțial sesizarea și anulează dispozițiile care restricționează situațiile de conflict de interese <https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-333> Motivarea nu a fost publicată încă.

99 Raportul MCV din 2017, COM(2017) 44.

100 De la aproximativ 33 de milioane de lei în 2016 la 22,5 milioane de lei în 2017.

101 În 2018, bugetul a fost redus și mai mult, până la 18 milioane de lei (un supliment de 1,5 milioane de lei solicitat de ANI nu a fost aprobat).

102 <https://www.integritate.eu/prevent.aspx>

103 De la începutul sistemului PREVENT.

104 ANAP trimite răspunsuri standard la ANI în cazul în care notificările au fost luate în considerare. În 2018, ANAP nu a fost prezentă la ședințele derulate în cursul ultimei misiuni MCV pentru a discuta despre măsurile subsecvente necesare în aceste cauze.

105 ANAP a informat ministrul justiției la 13 septembrie 2018 cu privire la posibilitatea de a modifica Ordonanța de urgență a Guvernului (98/2017 din 14 decembrie 2017) în sensul recomandărilor ANI; nu s-a adoptat încă o soluție finală.

106 Legea nr. 96 din 21 aprilie 2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, articolul 7 alineatul (2): Încetarea mandatului de deputat sau de senator datorată incompatibilității are loc:... c) la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești prin care se respinge contestația la raportul Agenției Naționale de Integritate prin care s-a constatat incompatibilitatea; d) la expirarea termenului prevăzut în Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, [...], de la data luării la cunoștință a raportului de evaluare al Agenției Naționale de Integritate, dacă în acest termen deputatul sau senatorul nu a contestat raportul la instanța de contencios administrativ. Luarea la cunoștință se face prin comunicarea raportului Agenției Naționale de Integritate, sub semnătură de primire, către deputatul sau senatorul în cauză ori, în cazul în care refuză primirea, prin anunțul făcut de președintele de ședință în plenul Camerei din care face parte.

107 Legea nr. 96 din 21 aprilie 2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor – articolul 7 alineatul (4).

108 Legea nr. 96 din 21 aprilie 2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor – articolul 19 și articolul 51.

109 COM(2017)751, p. 9.

110 Acestea se referă la deciziile din februarie 2018 ale Biroului Permanent al Camerei Deputaților. <http://www.cdep.ro/bp/docs/F1147986081/lbram.pdf>; <http://www.cdep.ro/bp/docs/F1858352224/informare%20interese.pdf>;

<http://www.cdep.ro/bp/docs/F-1815178120/Cjur%20Cataniciu.pdf>;
<http://www.cdep.ro/bp/docs/F2118784823/Cjur%20Roman.pdf>; <http://www.cdep.ro/bp/docs/F153640837/Cjur%20Suciu.pdf>