

Bruxelles, 22.10.2019

SWD(2019) 393 final

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

Obiectivele de referință care trebuie atinse de 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. 1: garantarea unui proces judiciar mai transparent și mai eficient totodată, în special prin consolidarea capacităților și a responsabilizării Consiliului Superior al Magistraturii. Raportarea și evaluarea impactului noilor coduri de procedură civilă și penală**

(...)

**Recomandarea 4:** *În vederea îmbunătățirii în continuare a transparenței și a predictibilității procesului legislativ, precum și pentru a consolida garanțiile interne în materie de ireversibilitate, guvernul și parlamentul ar trebui să asigure transparența totală și să țină seama în mod corespunzător de consultările*

*cu autoritățile relevante și cu părțile interesate în cadrul procesului decizional și în activitatea legislativă legate de Codul penal și de Codul de procedură penală, de legile anticorupție, de legile în materie de integritate (incompatibilități, conflicte de interese, averi nejustificate), de legile justiției (referitoare la organizarea sistemului justiției), precum și de Codul civil și Codul de procedură civilă, inspirându-se din transparența procesului decizional pusă în practică de guvern în 2016.*

(...)

Evoluțiile legislative înregistrate în ceea ce privește cadrul juridic în materie de integritate (incompatibilități, conflicte de interese, declarații de avere) au dat naștere unor preocupări similare. În rapoartele MCV s-a evidențiat în repetate rânduri lipsa de stabilitate și de claritate a cadrului juridic în materie de integritate și s-a exprimat regretul cu privire la dificultatea consolidării normelor în condițiile în care lipsește un cadru juridic clar și previzibil, iar normele sunt dispersate în mai multe legi (uneori contradictorii) și sunt modificate continuu. În perioada care face obiectul prezentului raport, o serie de modificări aduse mai multor legi au accentuat considerabil această lipsă de claritate și de securitate juridică. Modificările recente au avut un impact semnificativ asupra cadrului juridic în materie de integritate; de asemenea, pare să nu fi existat un proces legislativ transparent și deschis participării tuturor părților sau o analiză și o dezbateră clare cu privire la consecințe. Nu sunt clare beneficiile pentru societate pe care le-ar aduce modificările, iar legile au fost adoptate în ciuda unui aviz negativ din partea Agenției Naționale de Integritate (ANI). Există astfel riscul ca instanțelor și persoanelor fizice să le fie tot mai greu să înțeleagă cum și în ce situații se vor aplica legile și sancțiunile în cazul incompatibilităților sau al conflictelor de interese ori dacă acestea se vor aplica în vreun fel. (A se vedea, de asemenea, obiectivul de referință nr. 2).

**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**

În raportul din noiembrie 2018 se concluziona că „progresele semnificative consemnate în ceea ce privește obiectivul de referință nr. 2 în noiembrie 2017 au stagnat. Recomandarea 8 este îndeplinită atât timp cât sistemul PREVENT este consolidat ca instrument de prevenire eficace. Pentru a se înregistra progrese cu privire la recomandarea 9, trebuie să se soluționeze actuala lipsă de claritate a normelor.”

### **Modificări aduse cadrului juridic în materie de integritate**

Agencia Națională de Integritate (ANI) și-a menținut un bilanț pozitiv constant față de ultimul raport. În perioada noiembrie 2018 - august 2019, ANI a identificat 173 de probleme legate de integritate, dintre care 126 de cazuri de incompatibilitate, 34 de cazuri de conflicte de interese de natură administrativă, 4 cazuri de averi nejustificate și 9 cazuri de suspiciune de săvârșire a unei infracțiuni sau a unor acte de corupție. În aceeași perioadă, 223 de dosare au devenit definitive, fie prin hotărâri judecătorești definitive care au confirmat raportul ANI, fie prin necontestarea în instanță a raportului ANI<sup>85</sup>.

Rapoartele MCV anterioare evidențiaseră dificultățile constante legate de cadrul juridic în materie de integritate. În ultimii doi ani și jumătate au fost adoptate cinci propuneri legislative de modificare a legilor în materie de integritate. În loc să clarifice cadrul existent, parlamentul a adoptat noile modificări. Acestea au slăbit anumite dispoziții și capacitatea ANI de a-și menține un bilanț pozitiv și riscă să fragmenteze și mai mult peisajul legislativ. Raportul MCV din 2018 a evidențiat în special două propuneri legislative adoptate de parlament în iulie 2018, în ciuda unui aviz negativ din partea ANI. Prima propunere ar urma să stabilească un termen de prescripție de trei ani pentru faptele care determină existența stării de conflict de interese sau de incompatibilitate<sup>86</sup>. Cea de a doua propunere ar urma să modifice regimul sancțiunilor aplicate în cazul conflictelor de interese care îi privesc pe aleșii locali<sup>87</sup>. Aceste modificări au fost atacate fără succes la Curtea Constituțională de către președintele României și ambele au devenit lege în aprilie 2019<sup>88</sup>.<sup>89</sup> Alte propuneri de modificări sunt în dezbatere în parlament<sup>90</sup>.

Introducerea unui termen general de prescripție de trei ani de la săvârșire pentru angajarea răspunderii civile, administrative și disciplinare pentru faptele care determină existența conflictului de interese sau a stării de incompatibilitate a stârnit o puternică îngrijorare<sup>91</sup>. Această măsură va duce la prescrierea cauzelor dacă au trecut mai mult de trei ani între producerea incidentului de integritate și momentul în care ANI publică un raport de evaluare. Această prevedere pare să contrazică alte dispoziții ale cadrului juridic al ANI, care permit efectuarea de investigații în termen de până la trei ani de la sfârșitul mandatului funcționarului în cauză. Acest nou termen de prescripție a dus deja la închiderea automată a 119 dosare de către inspectorii de integritate<sup>92</sup>. În plus, nu este clar dacă pot fi totuși aplicate sancțiuni în urma pronunțării unei hotărâri judecătorești definitive care reflectă concluziile raportului ANI în cazul în care respectiva hotărâre judecătorească este pronunțată după expirarea termenului de prescripție de trei ani, așa cum este cazul în prezent.

Cealaltă modificare viza lista sancțiunilor administrative aplicabile aleșilor locali în privința cărora se constată un conflict de interese. Acest lucru este incompatibil cu sancțiunile deja prevăzute în legea privind ANI, întrucât se impune un nou regim administrativ de sancțiuni pentru conflictele de interese pe care ANI îl consideră ca nefiind disuasiv<sup>93</sup>.

Această situație sporește insecuritatea juridică în ceea ce privește regimul de integritate aplicabil și, prin urmare, agravează riscul ca sancțiunile disuasive identificate la obiectivul de referință și evaluate în raportul din ianuarie 2017 să nu se mai aplice.

Bugetul ANI a fost redus drastic în 2017<sup>94</sup>, iar această situație a continuat în 2018. Pentru 2019, ANI a primit un buget de 22,5 milioane RON, cu 15 % mai mare decât execuția bugetară pentru 2018<sup>95</sup>. Potrivit ANI, această sumă este suficientă pentru derularea activităților sale cotidiene. ANI a solicitat fonduri UE pentru un proiect de îmbunătățire a instrumentelor IT de investigare și le-a primit.

**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.

După cum se menționa în raportul MCV anterior, sistemul PREVENT este acum pe deplin operațional. De la lansarea sa în iunie 2017 până la 15 august 2019, PREVENT a analizat 33 384 de proceduri de achiziții publice<sup>96</sup>, din care 4 194 referitoare la fonduri europene. Mai mult, de la lansarea PREVENT, inspectorii de integritate au emis 100 de avertismente de integritate<sup>97</sup> cu privire la proceduri de achiziții publice, cu o valoare de peste 1,14 miliarde RON (aproximativ 243 de milioane EUR). Dintre acestea, în 97 cazuri, conducătorul autorității contractante a eliminat cauzele care generau un potențial conflict de interese. În plus, ANI a notificat, de asemenea, Agenției Naționale pentru Achiziții Publice (ANAP) 52 de cazuri de posibile nereguli<sup>98</sup> în cadrul procedurilor de achiziții publice referitoare la posibile conflicte de interese între membrii autorității contractante și ofertanți din cadrul licitației<sup>99</sup>.

Sistemul PREVENT pare să aibă și un important efect de descurajare. ANI raportează că, din momentul în care sistemul a devenit operațional, numărul anchetelor inițiate în cazuri în care se presupunea existența unui conflict de interese legat de contractele de achiziții publice a scăzut în mod semnificativ (cu aproape 50 %).

**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.*

Raportul din noiembrie 2018 făcea referire la o serie de hotărâri definitive pronunțate împotriva unor parlamentari având drept obiect incompatibilități sau conflicte de interese. În raport se constata că, în unele cazuri, parlamentul nu reacționase încă, iar în altele, parlamentul comunicase ANI că nu va fi aplicată nicio sancțiune disciplinară. Argumentul invocat era acela că nu s-au luat măsuri întrucât incidentul în materie de integritate a survenit în cursul unui mandat anterior sau al ocupării unei funcții anterioare. Raportul MCV a arătat că o astfel de interpretare nu era aplicată până acum de instanțe sau de alte instituții publice și că, prin urmare, este nevoie de claritate în ceea ce privește incompatibilitățile și conflictele de interese, astfel încât să se îndeplinească obiectivul de referință din raportul MCV de a se adopta „decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni disuasive”.

Potrivit rapoartelor privind progresele realizate în acest sens prezentate de parlament, nu există în actualul mandat cazuri de parlamentari care să fi încălcat regimul privind incompatibilitățile sau conflictul de interese. Cazurile menționate în raportul precedent privind MCV au fost soluționate<sup>100</sup>.

Potrivit ANI, nu au existat, de la ultimul raport MCV, noi cazuri de incompatibilitate sau de conflicte de interese<sup>101</sup> cu privire la parlamentari. În ceea ce privește cazurile în curs cu privire la care agenția a solicitat parlamentului să aplice măsuri disciplinare în cazul parlamentarilor care s-a constatat că ar fi în stare de incompatibilitate sau de conflict de interese de natură administrativă, situația a rămas neschimbată față de ultimul raport MCV.

În ceea ce privește componenta preventivă, ANI derulează un proiect cu Transparency International, oferind informații și orientări parlamentarilor cu privire la normele de integritate. În general, se pare că

există o mai mare sensibilizare a aleșilor cu privire la normele în materie de integritate, dar sub rezerva preocupărilor legate de securitatea juridică menționate anterior.

**Obiectivul de referință nr. 3: Continuarea, în baza progreselor realizate deja, a unor cercetări profesionale și imparțiale cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt**

(...)

**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 și sancțiunile disciplinare și informații referitoare la măsurile structurale aplicate în domeniile vulnerabile).*

(...)

O a doua prioritate a fost reuniunea semestrială a platformelor de cooperare, care a avut loc în perioada 17-19 aprilie 2019, cu participarea reprezentanților instituțiilor administrației publice centrale, ai autorităților independente și ai instituțiilor de combatere a corupției: platforma administrației publice centrale, platforma autorităților independente și a instituțiilor anticorupție, platforma mediului de afaceri și platforma societății civile.<sup>109</sup>

O importantă linie de acțiune pentru 2019 a fost reprezentată de misiunile tematice de evaluare inter pares din mai multe instituții publice, axate pe teme comune. Subiectele analizate în cadrul acestei runde tematice sunt: conflictele de interese în timpul exercitării funcției și ulterior; transparența instituțiilor publice și accesul la informațiile publice; incompatibilitățile; declararea cadourilor și protecția avertizorilor de integritate. De la ultimul raport MCV, au avut loc misiuni de evaluare la Ministerul Culturii și Identității Naționale, la Consiliul Concurenței și la Ministerul Economiei. Sunt planificate și alte misiuni.<sup>110</sup> În ceea ce privește administrația publică locală, Secretariatul SNA și Ministerul Dezvoltării Locale și Administrației Publice (MDRAP), cu sprijinul Agenției Naționale de Integritate, au demarat un program de peste 80 de misiuni de evaluare pentru 2019 la sediul consiliilor județene și al primăriilor municipiilor și orașelor, dintre care jumătate au avut deja loc.

(...)

Agencia Națională de Integritate (ANI) participă, de asemenea, la activitățile de prevenire prevăzute în SNA. În august 2018, ANI a lansat un proiect finanțat de UE („LINC”), în parteneriat cu organizația Transparency International România, cu scopul de a spori capacitatea administrației publice centrale și a parlamentului de a identifica, sancționa și preveni conflictele de interese, incompatibilitățile și averile nejustificate. Au fost organizate mai multe activități de formare și dezbateri.

Unul dintre obiectivele strategiei este de a avea rezultate mai bune în ceea ce privește 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 Parchetul General. Ministerul Public și-a menținut competența de combatere a corupției în cazurile care nu intră în sfera de competență a DNA. (...) Rezultatele obținute de ANI și DNA sunt raportate în cadrul obiectivelor de referință nr. 2 și, respectiv, nr. 3.

(...)

#### **NOTE DE SUBSOL**

85 155 de cazuri de incompatibilitate și 68 de cazuri de conflicte de interese de natură administrativă.

86 Legea pentru completarea Legii nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice.

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

88 Chiar dacă forma finală a textului de modificare a Legii nr. 161/2003 a abordat unele dintre deficiențele identificate.

89 Modificarea Legii nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice prin introducerea unui termen de prescripție pentru faptele care determină existența unei stări de conflict de interese sau de incompatibilitate și promulgată prin Decretul nr. 169/2019.

90 În total, sunt în prezent în dezbatere în parlament șapte propuneri, 3 referitoare la modificarea și/sau completarea Legii nr. 176/2010, 2 referitoare la Legea nr. 161/2003, 1 referitoare la Legea nr. 95/2006 și 1 referitoare la Legea nr. 7/2006. Trei dintre aceste propuneri au fost elaborate înainte de 2015, iar una, din 2019, face în prezent obiectul unui control constituțional din partea CCR.

91 „Răspunderea civilă sau administrativă, disciplinară, pentru faptele care determină existența conflictului de interese sau a stării de incompatibilitate ale persoanelor în exercitarea demnităților publice sau a funcțiilor publice este înlăturată, nemaiputând fi angajată în condițiile depășirii termenului general de prescripție de 3 ani de la data săvârșirii lor, în conformitate cu art. 2.517 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare.”

92 ANI preconizează că ar urma să fie închise în total 200 de dosare până la sfârșitul acestui an.

93 În locul sancțiunii care constă în „revocarea din funcție” și care este prevăzută în legea privind ANI și aplicată până în prezent, legea privind aleșii locali introduce un nou regim explicit de sancțiuni pentru conflictele de interese, care implică aplicarea următoarelor sancțiuni: avertismentul; chemarea la ordine; retragerea cuvântului; eliminarea din sala de ședință; excluderea temporară de la lucrările consiliului și ale comisiei de specialitate; diminuarea indemnizației lunare cu 10 % pentru maximum șase luni; retragerea indemnizației lunare pentru una sau două luni.

94 De la aproximativ 33 de milioane RON în 2016, la 22,5 milioane RON în 2017.

95 Bugetul pentru 2019 este similar bugetului pentru 2017.

96 Numărul s-a dublat față de 2018.

97 Pe lângă faptul că emite avertismente, sistemul PREVENT a sporit și gradul de sensibilizare față de aceste aspecte în rândul autorităților contractante, acestea contactând în mod regulat atât Agenția Națională pentru Integritate, cât și Agenția Națională pentru Achiziții Publice pentru a le cere sfaturi privind conflictele de interese și normele de integritate atunci când pregătesc proceduri de achiziție.

98 În perioada 1 noiembrie 2018-15 august 2019 și 52 începând cu 27 iunie 2017.

99 Acestea se referă la cazuri de conflicte de interese potențiale, astfel cum sunt definite în directivele UE privind achizițiile publice transpuse în legislația națională, dar nu intră în sfera de competență a ANI și, prin urmare, urmează să fie tratate de ANAP.

100 În raportul de evaluare privind România elaborat de GRECO în cadrul celei de a patra runde de evaluare se recomandă, printre altele, să se găsească modalități de a accelera luarea de hotărâri judecătorești privind incompatibilitățile și de a asigura executarea acestora. Pe baza informațiilor furnizate de Parlamentul României, GRECO a decis să încheie recomandarea și a menționat faptul că, în contextul Strategiei naționale anticorupție pentru 2016-2020, în cursul anului 2019 se așteaptă noi rezultate privind conflictele de interese și incompatibilitățile, în urma unui proiect implementat de ANI împreună cu Transparency International România.

101 Nu există hotărâri judecătorești definitive care să sprijine concluziile raportului ANI sau oportunitatea publicării unui nou raport.

109 Scopul reuniunii a fost acela de a analiza metodologiile adoptate în 2018 și de a identifica eventualele probleme care pot apărea legate de interpretarea și aplicarea lor de către instituțiile publice

110 Inclusiv în ministerele centrale, la sediul ANI, la Autoritatea Electorală Permanentă, la Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor, la Înalta Curte de Casație și Justiție, la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, la Consiliul Superior al Magistraturii.

Brussels, 22.10.2019

SWD(2019) 393 final

**COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT**  
**ROMANIA : Technical Report Accompanying the document**  
**REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL**  
**on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism**

Benchmarks to be addressed by Romania pursuant to Commission Decision of 13/XII/2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption:

(...)

Benchmark 2: Establish, as foreseen, an integrity agency with responsibilities for verifying assets, incompatibilities and potential conflicts of interest, and for issuing mandatory decisions on the basis of which dissuasive sanctions can be taken

(...)

## **1. INTRODUCTION**

(...)

## **2. PROGRESS ON KEY REMAINING STEPS**

**Benchmark 1: ensure a more transparent and efficient judicial process notably by enhancing the capacity and accountability of the Superior Council of Magistracy. Report and monitor the impact of the new civil and penal procedures codes**

(...)

***Recommendation 4:*** *In order to improve further the transparency and predictability of the legislative process, and strengthen internal safeguards in the interest of irreversibility, the Government and Parliament should ensure full transparency and take proper account of consultations with the relevant authorities and stakeholders in decision-making and legislative activity on the Criminal Code and Code for Criminal Procedures, on corruption laws, on integrity laws (incompatibilities, conflicts of interest,*



*unjustified wealth), on the laws of justice (pertaining to the organisation of the justice system) and on the Civil Code and Code for Civil Procedures, taking inspiration from the transparency in decision-making put in place by the Government in 2016.*

(...)

Legislative developments in relation to the integrity legal framework (incompatibilities, conflict of interests, wealth declarations) have created similar concerns. CVM reports have repeatedly highlighted the lack of stability and clarity of the integrity legal framework, and regretted the difficulty to consolidate the rules in a clear and predictable legal framework, as the rules are spread in many (sometimes contradictory) laws and are continuously being modified. In this reporting period, several legislative amendments in different laws have significantly increased this lack of clarity and legal certainty. The recent changes have had a significant impact on the integrity legal framework, but there does not appear to have been a transparent and inclusive legislative process or a clear analysis and debate of the consequences. The societal benefits of the amendments are unclear and the laws were adopted despite a negative opinion from the National Integrity Agency (ANI). The risk is that courts and individuals will find it increasingly difficult to understand how and in which circumstances the laws and sanctions for incompatibilities or conflict of interests will apply, if at all. (See also benchmark 2).

**Benchmark 2: Establish, as foreseen, an integrity agency with responsibilities for verifying assets, incompatibilities and potential conflicts of interest, and for issuing mandatory decisions on the basis of which dissuasive sanctions can be taken**

The November 2018 report concluded 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.'*

***Amendments to the integrity legal framework***

The National Integrity Agency (ANI) has maintained a steady track record since the last report. In the period November 2018 - August 2019, ANI identified 173 integrity issues out, with 126 cases of incompatibility, 34 cases of administrative conflict of interests, 4 cases of unjustified wealth and 9 cases of possible criminal or corruption offences. During the same period, 223 cases have become definitive, either through final Court decisions that confirmed ANI's report, or through the fact that there was no legal challenge to the ANI evaluation report.<sup>85</sup>

Previous CVM reports had highlighted the continued challenges to the integrity legal framework. In the last two and a half years five legislative proposals modifying the integrity laws have been adopted. Rather than bringing clarity to the existing framework, new amendments have been adopted by Parliament. These have weakened certain provisions and the ability of ANI to maintain its track record, and risks exacerbating the fragmented legal landscape. The 2018 CVM report had highlighted in particular two legislative proposals adopted by Parliament in July 2018, 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>86</sup> The second proposal would amend the sanctioning regime regarding conflict of interests for local elected officials.<sup>87</sup> These amendments were unsuccessfully challenged at the Constitutional Court by the President of Romania, and both became law in April 2019.<sup>88, 89</sup> Further proposals for amendments are pending in Parliament.<sup>90</sup>

The introduction of a general statute of limitations for civil, administrative and disciplinary liability for conflicts of interests and incompatibilities of three years after the facts have been committed has raised serious concerns.<sup>91</sup> It will result in the prescription of the cases, if more than three years have passed since the integrity incident was committed to the point when an evaluation report is issued by ANI. This appears inconsistent with other provisions of the ANI legal framework, which allow investigations until up to three years after the end of the mandate of the official concerned. This new statute of limitations has already resulted in the automatic closure of 119 files by the integrity inspectors.<sup>92</sup> In addition, it is unclear whether a sanction can still be applied after a final court decision upholding an ANI report, if the final court decision is only issued after the end of the three years prescription period, as is the case today.

The other amendment modified the list of applicable administrative sanctions for locally elected officials found in conflict of interests. This potentially creates a divergence with the sanctions already foreseen in the ANI law, with a new administrative sanctioning regime for conflict of interests which ANI considers as not being dissuasive.<sup>93</sup>

This situation increases the legal uncertainty as regards the applicable integrity regime and therefore a risk that the dissuasive sanctions identified in the benchmark and assessed in the January 2017 report no longer apply.

The budget of ANI was sharply reduced in 2017<sup>94</sup> and this situation had continued in 2018. For 2019, ANI received a budget of 22.5 million RON, 15 % more than the budget implementation for 2018.<sup>95</sup> According to ANI, this amount is sufficient for the daily operation of the agency. ANI successfully applied for EU funds for a project to improve its investigative IT tools.

**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.*

As the previous CVM report noted, the PREVENT system is now fully operational. From the start of operations in June 2017 until 15 August 2019, PREVENT has analysed 33,384 public procurement procedures<sup>96</sup> including 4,194 referring to European funds. Furthermore, since the beginning of PREVENT, integrity inspectors have issued 100 integrity warnings<sup>97</sup> regarding public procurement procedures, amounting to over 1.14 billion RON (approx. €243 million). Out of these, in 97 cases, the leader of the contracting authority removed the causes that generated potential conflict of interests. In addition, the ANI has also notified the National Agency for Public Procurement (ANAP) of 52 cases of possible irregularities<sup>98</sup> in the public procurement procedures regarding possible conflicts of interest between members of the contracting authority and bidders within the tender.<sup>99</sup>

The PREVENT system also appears to act as an important deterrent. ANI reports that the number of investigations opened in alleged cases of conflict of interests related to public procurement contracts has significantly dropped (by almost 50%) since the system is operational.

**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 November 2018 report had referred to a number of cases of final decisions of incompatibilities or conflict of interests against MPs. The report had noted that in some cases, Parliament had not yet reacted and for the others, Parliament had written to ANI that no disciplinary sanction would be applied. The argument was that no action was taken because the integrity incident in question came in a previous mandate or position. The CVM report pointed that this was not an interpretation applied so far by the courts or other public institutions, and therefore that there was a need for clarity on the 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'.

According to progress reports submitted by the Parliament, there are no cases of violation of the incompatibility or conflict of interest regime by MPs in the current mandate. The cases referred to in the previous CVM report have been resolved.<sup>100</sup>

According to ANI, there were no new cases of incompatibility or conflict of interests<sup>101</sup> concerning Members of Parliament since the last CVM report. In the pending cases where the Agency had requested the Parliament to apply disciplinary measures in cases of parliamentarians found in incompatibility and administrative conflicts of interest, the situation remained unchanged since the last CVM report.

On the preventive side, ANI is running a project with Transparency International giving information and guidelines to Members of Parliament regarding integrity rules. Overall, there seems to be an increased awareness of elected officials on the integrity rules, but subject to the concerns about legal certainty mentioned above.

**Benchmark 3: Building on progress already made, continue to conduct professional, non-partisan investigations into allegations of high- level corruption**

(...)

**Benchmark 4: Take further measures to prevent and fight against corruption, in particular within the local government**

**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 Anti-corruption 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).*

(...)

A second priority has been the six-monthly meeting of the cooperation platforms, which took place 17-19 April 2019 with the representatives of central public administration institutions, independent authorities and anti-corruption institutions: the Platform of the central public administration, the Platform of the independent authorities and anticorruption institutions, the Platform of the business environment and the Platform of civil society.<sup>109</sup>

An important work strand for 2019 has been the thematic peer review missions within a set of public institutions and focused on common themes. Topics under evaluation in this thematic round are: conflicts of interest during and after the exercise of the function; transparency of public institutions and access to public information; incompatibilities; declaration of gifts; and protection of whistleblowers. Since the last CVM report, evaluation missions took place at the Ministry of Culture and National Identity, the Competition Council and the Ministry of Economy. A series of other missions are planned.<sup>110</sup> As for the local public administration, the NAS secretariat and the Ministry of Local Development and Public Administration (MDRAP), with the support of the National Integrity Agency, have started a programme of more than 80 evaluation missions for 2019 at the headquarters of county councils and city halls of municipalities and cities, half of which have already taken place.

(...)

The National Integrity Agency (ANI) also participates in prevention activities under the NAS. In August 2018 ANI launched an EU-funded project ('LINC') in partnership with Transparency International Romania, with the aim of increasing the capacity of the central public administration and Parliament to identify, sanction and prevent cases of conflicts of interest, incompatibilities and unjustified assets. Several training activities and debates were organised.

One of the objectives of the Strategy is to improve performance in the fight against corruption, by the application of criminal and administrative sanctions. The institutions responsible for this objective are the National Integrity Agency (ANI), the National Anti-Corruption Directorate (DNA) and the General Prosecution. The Public Ministry has maintained its activity in the fight against corruption not falling under DNA's remit. (...) Results for ANI and DNA are reported under benchmark 2 and 3 respectively.

(...)

## **FOOTNOTES**

<sup>85</sup> 155 cases of incompatibility and 68 cases of administrative conflict of interests.

<sup>86</sup> Law modifying Law 176/2010 regarding integrity in public functions.

<sup>87</sup> Law modifying Law 393/2004 on the Statute of locally elected officials.

- 88 Even if the final form of text modifying Law 161/2003 addressed some of the identified shortcomings
- 89 Modification of Law no 176/2010 regarding integrity in public functions by introducing a prescription deadline for the deeds determining the existence of the conflict of interest or incompatibility situation and Promulgated by Decree no 169/2019
- 90 In total, seven proposals are currently pending in Parliament, concerning the modification and/or completion of Law No 176/2010 (3 projects), Law No 161/2003 (2 projects), Law No 95/2006 (1 draft) and Law No 7/2006 (1 draft). Three of them are older from 2015, and one from 2019 is currently under CCR scrutiny.
- 91 'Civil or administrative disciplinary liability for the acts that determine the existence of conflict of interest or incompatibility of persons in the exercise of public dignities or offices is removed, and can not be held in the case of expiration of the general prescription period of 3 years since the date of their being committed, in accordance with art. 2.517 of Law no. 287/2009 on the Civil Code, republished, as subsequently amended.'
- 92 ANI forecasts a total number of 200 files to be closed by the end of this year
- 93 Instead of the sanction of "removal from office" in the ANI law and applied so far, the law on local elected officials introduces a new explicit sanctioning regime for conflicts of interests entailing the application of the following penalties: warning; calling to order; right to take the floor; removal from the meeting room; the temporary exclusion from the local council and the specialised committee; reduction of the meeting allowance by 10 % for a maximum of six months; withdrawal of the meeting allowance for one or two meetings.
- 94 From about 33 million RON in 2016 to 22,5 million RON in 2017.
- 95 The budget for 2019 is similar than the budget for 2017.
- 96 The number doubled since 2018
- 97 In addition to the warnings, the PREVENT system has also raised awareness among contracting authorities who regularly contact both the National Integrity Agency and the National Agency for Public Procurement for advice on conflict of interest and integrity rules when preparing procurement procedures.
- 98 In the period 1s November 2018-15 August 2019 and 52 since 27 June 2017
- 99 These concern cases of potential conflict of interest as defined by the transposed EU public procurement directives but do not fall under ANI competence and are therefore to be followed up by ANAP.
- 100 In the Evaluation Report on Romania under the Fourth Evaluation Round by GRECO recommended inter alia that ways be found to accelerate and enforce the judicial decisions concerning incompatibilities. On the basis of the information provided by the Romanian Parliament, GRECO decided to close the recommendation and referring to the fact that within the framework of the National Anticorruption Strategy for 2016-2020, further results concerning conflicts of interest and incompatibilities are expected later in 2019, following a project implemented by ANI together with Transparency International Romania.
- 101 No final court decisions upholding ANI report or new report from ANI.
- 109 The aim of the meeting was to analyse the Methodologies adopted in 2018 and identify possible problems that may arise in their interpretation and application by public institutions.
- 110 Including at central ministries, ANI, the Permanent Electoral Authority, National Office for the Prevention and Control of Money Laundering, High Court of Cassation and Justice, Prosecutor's Office attached to the High Court of Cassation and Justice, the Superior Council of Magistracy