



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 26.5.2011
COM(2011) 293 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL ȘI COMITETUL REGIUNILOR**

**privind protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene
prin măsuri de drept penal și investigații administrative**

O politică integrată pentru a proteja banii contribuabililor

{SEC(2011) 621 final}

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN,
CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

**privind protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene
prin măsuri de drept penal și investigații administrative**

O politică integrată pentru a proteja banii contribuabililor

Protejarea intereselor financiare ale UE reprezintă un element important al agendei politice a Comisiei, în scopul de a consolida și a spori încrederea opiniei publice și de a garanta utilizarea corectă a banilor contribuabililor. Tratatul de la Lisabona a consolidat în mod semnificativ instrumentele disponibile care permit întreprinderea de acțiuni în acest sens (articolele 85, 86 și 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene - TFUE). Articolele 310 alineatul (6) și 325 din TFUE obligă atât UE, cât și statele sale membre să combată toate formele de activități ilegale care afectează interesele financiare ale UE. Aceasta dispune de un ansamblu cuprinzător de instrumente pentru a preveni și a detecta utilizarea abuzivă a bugetului UE.

Ca parte a unei abordări integrate care va include noi strategii antifraudă și anticorupție ale Comisiei, prezenta comunicare constituie un răspuns la această provocare prin care se definește direcția pe care o va urma Comisia în ceea ce privește protejarea fondurilor publice ale UE împotriva tuturor formelor de comportament infracțional, inclusiv împotriva fraudei. Protejarea fondurilor UE prin intermediul unei acțiuni juridice eficiente și echivalente pe întreg teritoriul Uniunii trebuie să devină o prioritate pentru autoritățile naționale.

În plus față de eforturile generale pentru stabilirea unui minimum de norme comune specifice în materie de drept penal, politica integrată de protejare a intereselor financiare ale UE prin intermediul dreptului penal și al investigațiilor administrative trebuie să fie coerentă, credibilă și eficace. Numai în acest fel va fi posibilă urmărirea penală și condamnarea autorilor de infracțiuni, inclusiv criminalitatea organizată, precum și producerea unui efect de descurajare asupra potențialilor autori. Această politică trebuie, de asemenea, să ia în considerare faptul că protejarea banilor contribuabililor implică adesea cazuri transfrontaliere care afectează mai multe jurisdicții, ceea ce presupune cooperarea activă dintre diferitele autorități administrative și cele de aplicare a legii.

1. De ce este necesar să se acționeze?

Având în vedere marea varietate de sisteme și tradiții juridice europene, protecția intereselor financiare ale Uniunii împotriva fraudei și a oricăror alte activități infracționale constituie o provocare deosebită. Cu toate că normele de finanțare ale UE devin mai simple¹, capacitatea de combatere a utilizării abuzive a fondurilor UE

¹ Simplificarea a fost considerată drept una dintre prioritățile-cheie ale revizuirii Regulamentului financiar al UE - COM(2010) 815, 22.12.2010.

trebuie să fie consolidată în continuare. Acest lucru este valabil și pentru țările candidate la aderarea la UE.

Bugetul UE reprezintă banii contribuabililor și trebuie utilizat exclusiv pentru punerea în aplicare a politicilor aprobate de organul legislativ al UE. Cu toate acestea, în 2009, statele membre au raportat cazuri de suspiciune de fraudă în valoare de 279,8 milioane EUR care implică fonduri UE gestionate la nivel național². Deși reprezintă doar un indicator al dimensiunii financiare a provocării, această cifră demonstrează că eforturile de prevenire trebuie să fie completate prin măsuri eficiente și echivalente de drept penal.

În ciuda progreselor înregistrate în ultimii 15 ani, nivelul de protejare a intereselor financiare ale UE prin intermediul dreptului penal variază încă în mod semnificativ pe teritoriul Uniunii. Investigațiile penale privind fraudă și alte infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Uniunii se caracterizează printr-o fragmentare a cadrului juridic și procedural: poliția, procurorii și judecătorii din statele membre decid, pe baza propriilor norme naționale, dacă intervin pentru a proteja bugetul UE și, în caz afirmativ, în ce mod fac acest lucru. În ciuda încercărilor de stabilire a unor standarde minime în acest domeniu, situația nu s-a schimbat substanțial: Convenția din 1995 privind protejarea intereselor financiare ale UE și actele conexe³, care prevăd dispoziții privind sancțiunile penale, - deși incomplete – au fost puse în aplicare pe deplin doar de cinci state membre⁴.

Atunci când se aduce un prejudiciu intereselor financiare ale Uniunii, toți cetățenii, în calitatea lor de contribuabili, devin victime, iar aplicarea politicilor Uniunii este pusă în pericol. Protecția intereselor financiare ale UE împotriva fraudei și a corupției constituie o prioritate pentru Comisie, iar Parlamentul European a solicitat în mod constant o sporire a eficacității și a credibilității acesteia⁵. Parlamentul a solicitat, în special, adoptarea tuturor măsurilor necesare pentru instituirea unui Parchet European. În cadrul Consiliului, s-a exprimat un sprijin puternic pentru intensificarea luptei împotriva fraudei⁶.

Comisia intenționează să se ocupe în continuare în mod proactiv de această preocupare comună. În acest sens, Comisia se va baza pe Tratatul de la Lisabona.

² COM(2010) 382, p. 6. Această cifră se referă la o fază inițială ulterioară deschiderii investigațiilor referitoare la nereguli în cazul în care există prime elemente de suspiciune privind existența unei infracțiuni penale. Nu se poate considera că această cifră se referă la cazurile de fraudă dovedită, nici că suma respectivă nu poate fi recuperată.

³ Convenția din 26 iulie 1995, (JO C 316, 27.11.1995, p. 49) (frauda). Primul Protocol (JO C 313, 23.10.1996, p. 2) și Convenția din 26 mai 1997 (JO C 195, 25.6.1997) (corupția); Protocolul din 29 noiembrie 1996 (JO C 151, 20.5.1997, p. 2) (interpretarea de către Curtea de Justiție); Al doilea Protocol din 19 iunie 1997 (JO C 221, 19.7.1997, p. 12) (spălarea de bani).

⁴ Primul raport privind punerea în aplicare a instrumentelor de protecție a intereselor financiare - COM(2004) 709; Al doilea Raport - COM(2008) 77, în a cărui anexă sunt enumerate dificultățile concrete cu care s-au confruntat statele membre în punerea în aplicare, cum ar fi diferențe semnificative în ceea ce privește elementele constitutive ale infracțiunilor de fraudă și corupție, precum și neluarea în considerare a specificităților cadrului UE.

⁵ De exemplu, Rezoluția din 6 mai 2010, 2009/2167 (INI), din 6 aprilie 2011, 2010/2247(INI), privind protecția intereselor financiare ale Comunităților și lupta împotriva fraudei.

⁶ A se vedea, de exemplu, Rezoluția Consiliului privind o politică globală a UE împotriva corupției - 14 aprilie 2005; concluziile grupului de lucru privind Parchetul European, organizat de președinția spaniolă (primul semestru al anului 2010) și declarația președinției belgiene (al doilea semestru al anului 2010) privind Programul de la Stockholm.

Acesta stabilește un cadru clar care permite UE să își intensifice acțiunile în domeniul dreptului penal. Comisia a luat deja o serie de inițiative în acest sens⁷. Comisia va pune accentul în viitoarele sale inițiative legislative în mod special pe aspectele comunicaționale în vederea sensibilizării profesiiilor juridice cu privire la acest subiect și, după caz, a publicului larg. Comisia va continua, de asemenea, să se asigure că orice noi evoluții ale politicilor UE vizează, încă din momentul elaborării lor, necesitatea protejării intereselor financiare ale UE.

2. Care sunt provocările în materie de politică penală?

În martie 2011, Comisia a propus o reformă a Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) ca mijloc de consolidare a eficacității și a eficienței investigațiilor administrative. Printre provocări se numără și modul în care pot fi depășite dificultățile în ceea ce privește obținerea unor date exacte referitoare la amploarea fraudelor și a urmărilor penale în statele membre, la modul în care se poate îmbunătăți cooperarea în cazuri transfrontaliere și eficacitatea acțiunilor în justiție în materie de drept penal.

-Numărul de cazuri transmise către Eurojust de către autoritățile naționale în vederea coordonării și a formulării de recomandări cu privire la toate infracțiunile grave a înregistrat o creștere constantă de la crearea organismului în 2002 (208 cazuri) și până în 2009 (1 372 cazuri)⁸. Având în vedere actualul mandat al Eurojust, aceasta oferă o indicație a evoluției cazurilor cu o dimensiune transfrontalieră.

-60% din persoanele intervievate într-un studiu recent (procurori din statele membre specializați în protecția intereselor financiare) consideră dimensiunea europeană drept factor care împiedică soluționarea cazurilor; astfel, 54 % din acestea își limitează uneori investigațiile la elementele naționale. 40 % consideră că legislația națională conține măsuri disuasive în ceea ce privește soluționarea cazurilor europene, iar 37 % au decis deja să nu contacteze o instituție UE în cazurile relevante, în principal pentru că acest proces este de durată⁹.

2.1. Protecție insuficientă împotriva utilizării abuzive a bugetului UE

De la adoptarea Cărții albe privind reforma Comisiei din 2000¹⁰, Comisia a acordat o atenție deosebită bunei gestiuni financiare¹¹ și și-a consolidat sistemele de control intern pentru combaterea fraudei. Printre inițiative se numără reforma din 2004 a Statutului funcționarilor (prin includerea de dispoziții privind conflictul de interese și obligația de a raporta ierarhiei sau OLAF eventualele activități ilegale, inclusiv cele legate de fraudă sau de corupție¹²) și revizuirea, în 2007, a standardelor de control

⁷ A se vedea, în special, Cartea verde privind obținerea de probe în materie penală, COM(2009) 624, și măsurile privind drepturile procedurale, cum ar fi Directiva 2010/64/UE din 20 octombrie 2010 privind dreptul la interpretare și traducere în cadrul procedurilor penale, JO L 280, 26.10.2010, p. 1, sau propunerea de directivă a Comisiei privind dreptul la informare în cadrul procedurilor penale, COM(2010) 392/3.

⁸ A se vedea raportul anual Eurojust pe 2009, anexă, figura 1, p. 50.

⁹ A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei, SEC(2011) 621.

¹⁰ A se vedea Cartea albă privind reforma Comisiei COM(2000) 200.

¹¹ A se vedea articolul 28 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind Regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO L 248, 16.9.2002, p. 1).

¹² Statutul funcționarilor - Regulamentul (CEE) nr. 31/62, astfel cum a fost modificat.

intern și a cadrului subiacent acestora¹³. Prin urmare, structurile de control în vigoare au scopul nu numai de a asigura legalitatea și regularitatea operațiunilor, ci și de a reduce riscurile de fraudă și nereguli.

Aceasta include, de asemenea, o întreagă serie de instrumente de prevenire, referitoare la control, audit și raportare, avertizare timpurie și protecție împotriva fraudei¹⁴. Cu toate acestea, sunt necesare mijloace mai eficiente de combatere a activităților infracționale care pot prejudicia bugetul UE.

Statele membre sunt supuse obligației legale (articolul 325 din TFUE și Convenția privind protejarea intereselor financiare) de combatere a activităților ilegale în detrimentul UE și de a sancționa penal fraudă care prejudiciază bugetul UE. Cu toate acestea, în prezent, sancțiunile aplicate în cazul fraudei variază de la amenzi mici la perioade îndelungate de detenție. În plus, legislația statelor membre nu prevede în mod sistematic pedepsirea titularilor (aleși sau numiți) de posturi publice sau a funcționarilor corupți¹⁵.

Această situație împiedică asigurarea unei protecții echivalente în întreaga UE prin intermediul dreptului penal și este foarte probabil să conducă la rezultate diferite în cazuri individuale similare, în funcție de dispozițiile penale naționale aplicabile. De asemenea, ar putea permite infractorilor să aleagă locul în care să desfășoare activități infracționale sau să se mute în alt stat după comiterea infracțiunii, în cazul în care dispozițiile penale vizează exclusiv comportamentul dintr-un anumit stat membru.

2.2. Acțiune juridică insuficientă pentru a lupta împotriva activităților infracționale

Având în vedere amploarea intereselor financiare care sunt în joc, protejarea bugetului UE necesită investigații și urmăriri penală mai frecvente și mai aprofundate din partea autorităților judiciare. Nu este o misiune ușoară, întrucât infracțiunile comise în detrimentul fondurilor publice ale UE presupun adesea desfășurarea de investigații și proceduri transfrontaliere în mai multe state membre.

În cadrul actual, astfel de investigații penale sunt efectuate de parchetele statelor membre în conformitate cu dreptul penal al statului membru în cauză. Cu toate acestea, autoritățile competente ale statelor membre nu par să dispună întotdeauna de mijloace juridice suficiente și structuri adecvate pentru a urmări penal cazurile care afectează UE. Acest lucru se aplică în egală măsură țărilor în curs de aderare.

¹³ A se vedea Comunicarea „Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework - Strengthening Control Effectiveness” (Revizuirea standardelor de control intern și a cadrului subiacent acestora – consolidarea eficacității controlului), SEC(2007) 1341.

¹⁴ Instrumente instituționale privind controlul, auditul și raportarea [Regulamentul (CE) nr. 2035/2005, JO L 345, 28.12.2005; Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 - JO L 371, 27.12.2006; Regulamentul (CE) nr. 1198/2006 - JO L 223, 15.8.2006; Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1553/89 - JO L 155, 7.6.1989; Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1150/2000 - JO L 130, 31.5.2000], privind avertizarea timpurie [deciziile Comisiei C(2004) 193 și C(2008) 3872] și protecția împotriva fraudei [Prevenirea fraudei prin valorificarea rezultatelor operaționale: o abordare dinamică a protecției împotriva fraudei - COM(2007) 806].

¹⁵ Legislațiile statelor membre nu prevăd întotdeauna pedepsirea cazurilor de corupție în care sunt implicați aleși sau membri ai Parlamentului. A se vedea, de asemenea, Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SEC(2011) 621, tabelele comparative privind legislația, prevăzute la secțiunea 3.1.

Existența unor diferențe între cadrele juridice ale statelor membre și, prin urmare, a unor obstacole organizaționale și operaționale în calea investigațiilor transfrontaliere din cadrul UE indică faptul că interesele financiare ale UE nu sunt protejate în mod echivalent pe întreg teritoriul UE în ceea ce privește dreptul penal.

Rata condamnărilor în cazurile care implică infracțiuni împotriva bugetului UE este influențată în mod pozitiv de gravitatea și soliditatea cazurilor transmise autorităților judiciare și de calitatea și caracterul adecvat al probelor furnizate, însă trebuie menționat că aceasta poate varia între 14 % și 80 % în statele membre (media fiind de 41 %) ¹⁶.

Autoritățile judiciare naționale nu deschid în mod sistematic investigațiile penale în urma recomandărilor făcute de OLAF. Uneori este dificil să se identifice motivul precis al acestei lipse de acțiune. Mai mult, foarte adesea, cazurile în care sunt implicate fraude împotriva bugetului UE fac obiectul unei examinări sumare și nu li se dă curs ¹⁷. Această situație conduce la lipsa unei protecții echivalente acordate în temeiul dreptului penal pe întreg teritoriul Uniunii.

Într-un anumit număr de cazuri care implică fraudă împotriva bugetului UE, autoritățile naționale de cercetare penală renunță să inițieze investigații (invocând motive discreționare, cum ar fi lipsa interesului opiniei publice sau caracterul prioritar scăzut). Investigațiile penale care implică mai multe state membre tind să fie de durată ¹⁸ și să facă obiectul unor standarde diferite în materie de probe, ceea ce reduce probabilitatea unei condamnări.

Începând cu anul 2000, 93 din totalul de 647 de cazuri ale OLAF au fost respinse de către serviciile naționale de urmărire penală fără un motiv precis. 178 de cazuri au fost respinse pe motive discreționare. Cu toate că este posibil să fi existat motive întemeiate pentru respingerea anumitor cazuri, aceste cifre indică o rată a respingerilor relativ ridicată.

Procedurile penale îndelungate, în special atunci când acestea sunt abandonate, pot întârzia, de asemenea, în mod considerabil sancțiunile disciplinare, ca urmare a faptului că trebuie așteptat rezultatul urmăririlor penale în cazurile în care este implicat personalul UE ¹⁹. În general, este nevoie de o perioadă de cinci ani pentru luarea unei hotărâri judecătorești după deschiderea unui dosar de către OLAF. În plus, normele privind termenul de prescripție variază în mod semnificativ între statele membre.

3. Motivele deficiențelor în cazul acestui tip de infracțiuni

Aceste deficiențe se explică parțial prin diversitatea tradițiilor și a sistemelor judiciare

¹⁶ A se vedea Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SEC(2011) 621, tabelul 2.2.a și tabelul 2.2.c care arată că anumite state membre au rate ridicate de condamnări, în timp ce în alte state membre ratele de condamnări sunt extrem de scăzute.

¹⁷ A se vedea Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SEC(2011) 621, tabelul 2.2.a și tabelul 2.2.c care arată procentele de acțiuni transmise autorităților judiciare naționale și clasate înainte de proces.

¹⁸ A se vedea Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SEC(2011) 621, tabelul 2.2.a: Statisticile din ultimii 12 ani privind acțiunile aflate în așteptarea unei hotărâri judecătorești și cele pentru care s-a pronunțat o hotărâre judecătorească arată existența unor discrepanțe importante între statele membre.

¹⁹ Anexa IX articolul 25 din Statutul funcționarilor UE.

care conduc la practici judiciare divergente în statele membre. Cu toate acestea, există și lacune foarte concrete în ceea ce privește calitatea actului de justiție, pe care Uniunea le poate elimina:

3.1. Absența unui cadru comun și uniform în materie de drept penal

Provocările menționate anterior pun în evidență deficiențe în ceea ce privește cadrele juridice naționale care vizează protecția banilor publici. Afectate de transpunerea incompletă și inadecvată a Convenției privind protejarea intereselor financiare, normele UE au doar un impact redus. Prin urmare, autoritățile judiciare din statele membre utilizează propriile instrumentele tradiționale de drept penal pentru a combate infracțiunile împotriva bugetului UE: există modalități și mijloace diferite de abordare a unei realități unice. Această situație este foarte puțin adecvată pentru cazurile complexe care, prin natura lor, depășesc contextul național și necesită mai mult decât un răspuns național.

Analiza activității judiciare a unui stat membru în cazurile transmise de OLAF ilustrează lipsa unei echivalențe în ceea ce privește protecția intereselor financiare ale UE în baza dreptului penal. În 73 % din cazurile de investigații externe, autoritățile acestui stat membru nu au întreprins nicio acțiune ulterioară, iar în 62 % din cazurile OLAF nu s-a deschis nicio investigație penală.

În pofida încercărilor de apropiere a normelor UE²⁰, există încă diferențe considerabile între legislațiile statelor membre:

- pe teritoriul Uniunii există variații mari ale definițiilor infracțiunilor penale relevante, cum ar fi deturnarea de fonduri sau abuzul de putere, ale sancțiunilor și ale termenelor de prescripție aplicabile infracțiunilor penale. Întrucât acest lucru conduce la faptul că anumite cazuri de comportament foarte inadecvat nu sunt reglementate deloc în dreptul penal al unor state membre, sau numai prin dispoziții mai vagi, nivelul de descurajare al acestor măsuri variază pe întreg teritoriul Uniunii;

- conceptul de funcționar public în ceea ce privește normele anticorupție variază: un comportament care în anumite state membre este nepedepsit, în alte state membre ar face obiectul unei condamnări, urmate de o sancțiune penală și de o revocare din funcție;

- în timp ce, în unele state membre, șefii de întreprinderi și persoanele juridice pot fi trase la răspundere din punct de vedere penal pentru comiterea unor infracțiuni în numele companiei, în altele acest lucru nu este posibil. Această situație duce la așa-numitul „forum shopping” (căutarea instanței celei mai favorabile).

OLAF se confruntă adesea cu o problemă recurentă în ceea ce privește definirea unui conflict de interese²¹. Investigațiile indică faptul că, în anumite state membre, beneficiarul unei achiziții publice

²⁰ A se vedea, de exemplu, Propunerea Comisiei privind protejarea intereselor financiare prin măsuri de drept penal - COM(2001) 272, modificată prin COM(2002) 577. Aceasta rămâne valabilă, în ciuda legislației UE existente în materie de achiziții publice, cum ar fi Directiva 2004/17/CE în sectoarele apei, energiei, transporturilor și piețelor serviciilor poștale (JO L 134, 30.4.2004, p. 1).

²¹ Cf. Cartea verde privind modernizarea politicii UE în domeniul achizițiilor publice - COM(2011) 15, secțiunea 5.

poate participa la pregătirea unei licitații publice fără a comite o infracțiune penală. Sancționarea unui astfel de comportament trebuie să se bazeze pe o infracțiune penală precum corupția.

Cu toate că s-au depus deja eforturi de remediere a acestei fragmentări, limitările fostului cadru juridic al Uniunii, care nu reglementa decât parțial dreptul penal, au îngreunat elaborarea unor opțiuni juridice suficient de credibile de către Uniune.

La cincisprezece ani de la semnarea Convenției privind protejarea intereselor financiare și ca urmare a punerii în aplicare incomplete a acesteia în statele membre, incoerențele și lacunele din dreptul penal și procedural aplicabil reprezintă un obstacol în calea eficienței acțiunilor de protejare a intereselor financiare permițând nepedepsirea unor infracțiuni penale în unele state membre.

3.2. Cooperarea insuficientă între autorități

Întrucât protejarea bugetului UE presupune adesea investigarea cazurilor transfrontaliere și aplicarea deciziilor în străinătate, deficiențele mecanismelor de cooperare sunt clar vizibile:

3.2.1. Limitele asistenței judiciare reciproce

Procedurile complexe reduc numărul de cazuri în care se solicită asistența judiciară reciprocă. Este cazul, de exemplu, în ceea ce privește recuperarea creanțelor, inclusiv normele referitoare la înghețare și confiscare, care constituie un element vital în lupta împotriva fraudei. Autoritățile judiciare din statele membre ar putea fi reticente în privința declanșării unor astfel de măsuri, din cauza complexității lor, a procedurilor lungi asociate normelor de asistență judiciară reciprocă și a incertitudinii că rezultatele obținute vor fi pe măsura eforturilor depuse, în special atunci când este vorba de cazuri transfrontaliere.

Chiar și în cazul în care se solicită asistența judiciară reciprocă între autoritățile administrative și judiciare ale statelor membre, adesea nu i se dă curs suficient de rapid.

În unele cazuri de corupție și fraudă, acțiunile penale au rămas pe rol mai mulți ani după raportarea lor de către OLAF autorităților judiciare naționale. Aceste întârzieri prelungite se datorează, în principal, duratei procedurilor de asistență judiciară reciprocă și lipsei unei coordonări a urmăririlor penale la nivelul UE.

3.2.2. Probe neutilizate

Rezultatele investigațiilor administrative ale UE rămân, în mod frecvent, neutilizate de instanțele penale naționale, din cauza normelor procedurale restrictive care limitează utilizarea probelor colectate într-o jurisdicție străină. Uneori probele respective nu sunt considerate suficiente pentru a se iniția investigații penale.

3.2.3. Restricționarea urmăririi penale pentru cazurile naționale

Urmărirea cazurilor este insuficientă atunci când autoritățile naționale nu au competența de a ancheta situațiile de fraudă care implică evenimente, suspecți și victime în străinătate, inclusiv în cazul în care prejudiciul nu afectează bugetul național, ci bugetul UE.

Unele autorități naționale urmăresc penal doar cazurile în care interesele UE au fost compromise exclusiv pe teritoriul lor.

Într-un caz Eurojust care implica mai multe state membre și țări terțe, suspiciunea legată de un caz de evaziune în materie de taxe vamale de o amploare deosebită (în valoare de peste 1 milion EUR) nu a fost urmărită penal de niciuna dintre autoritățile naționale ale statelor membre implicate. Într-un alt caz legat de domeniul vamal, nu s-a putut găsi nicio soluție practică în ceea ce privește poziția autorităților judiciare ale unui stat membru și refuzul serviciilor vamale de a contribui la activitățile de coordonare ale OLAF. Acest refuz de cooperare s-a datorat unei interpretări rigide a legislației naționale în materie de competență judiciară.

3.3. Competențe de investigare insuficiente

OLAF efectuează investigații administrative, iar organismul de cooperare judiciară Eurojust sprijină autoritățile judiciare ale statelor membre furnizându-le coordonare și consiliere în ceea ce privește infracțiunile grave, inclusiv lupta împotriva fraudei. Ambele organisme ale UE ar putea juca un rol mai activ în protejarea intereselor financiare ale Uniunii:

- în prezent este în curs o reformă a OLAF pentru îmbunătățirea eficienței și eficacității acestuia. Aceasta ar trebui să consolideze și mai mult capacitatea OLAF prin concentrarea activităților sale pe cazuri prioritare și prin dotarea acestuia cu mijloacele juridice adecvate pentru a desfășura investigații administrative. Cu toate acestea, diferitele legislații și practici de procedură penală în statele membre determină răspunsuri inegale pe teritoriul Uniunii;

- în prezent, Eurojust se confruntă cu limitări privind coordonarea urmăririlor penale legate de protecția intereselor financiare ale UE. Reforma acestuia din 2008 nu a prevăzut o adaptare a sarcinilor și a structurii acestuia la obiectivele ambițioase stabilite în Tratatul de la Lisabona. În prezent, Eurojust nu are posibilitatea nici de a iniția investigații penale, nici de a urmări penal infracțiunile pe cont propriu.

4. Noi instrumente de protecție a interesele financiare ale UE, instituite de Tratatul de la Lisabona

Tratatul de la Lisabona conferă Uniunii competențe sporite în domeniul protecției intereselor financiare ale UE și în cel al cooperării judiciare în materie penală. Uniunea a făcut primii pași în această direcție, odată cu adoptarea Programului de la Stockholm²², precum și a Programului de lucru al Comisiei pentru 2011²³. Tratatul privind funcționarea UE prevede patru modalități de protecție a intereselor financiare ale UE:

(i) măsuri privind cooperarea judiciară procedurală în materie penală (articolul 82);

(ii) directive care conțin norme minime de drept penal (articolul 83);

²² JO C 115 4.5.2010, p. 1 (a se vedea, de exemplu, orientările privind investigațiile financiare și recuperarea creanțelor de la punctul 4.4.5).

²³ COM(2010) 623 (a se vedea, de exemplu, strategia antifraudă sau legislația OLAF, la punctul 32 din anexa I și la punctul 81 din anexa II).

(iii) legislația privind fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii [articolul 310 alineatul (6) și articolul 325 alineatul (4)];

(iv) articolul 85 prevede acordarea de competențe de investigare pentru Eurojust, iar articolul 86 prevede instituirea unui Parchet European, pornind de la Eurojust, pentru combaterea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii.

În cazul în care se consideră că dreptul penal, inclusiv definiții mai precise ale infracțiunilor și normelor minime privind sancțiunile, este necesar pentru a se atinge scopul legitim de combatere a fraudei împotriva bugetului UE, vor trebui respectate anumite principii directoare.

În primul rând, acesta trebuie să respecte drepturile fundamentale. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene conține mai multe dispoziții relevante în cadrul procedurilor penale, cum ar fi dreptul la o cale de atac eficace și la un proces echitabil, prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare, principiul legalității, protecția datelor cu caracter personal, precum și interzicerea dublei sancționări. Acestea sunt definite mai precis în legislație (de exemplu, cea cu privire la protecția datelor²⁴). Viitoarele propuneri ale Comisiei vor face obiectul unei evaluări aprofundate a impactului acestora asupra drepturilor fundamentale²⁵.

În al doilea rând, ținând seama de diferitele abordări în materie de drept penal din statele membre, va trebui să se acorde o atenție deosebită valorii adăugate pe care o va aduce apropierea dreptului penal la protejarea intereselor financiare ale UE.

În al treilea rând, se va angaja un proces de reflecție privind consolidarea rolului pe care l-ar putea avea organismele la nivel european, inclusiv OLAF, Eurojust și – alternativ sau cumulativ – un eventual Parchet European, pentru îmbunătățirea investigațiilor, a urmăririi și a asistenței în cazuri de criminalitate în detrimentul fondurilor publice ale UE.

Uniunea Europeană este la răscruce de drumuri. Trebuie să se întreprindă acțiuni la trei niveluri: proceduri (4.1), dreptul penal material (4.2) și aspectele instituționale (4.3).

4.1. Consolidarea procedurilor penale și administrative

Primul pas va fi simplificarea acțiunii procurorilor și a judecătorilor din Uniune de combatere a autorilor infracțiunilor de fraudă, chiar și în cazul în care aceștia se află în străinătate, prin consolidarea instrumentelor existente, precum Rețeaua Judiciară Europeană în materie penală și Rețeaua Europeană de Formare Judiciară.

Recuperarea activelor joacă un rol central în protejarea intereselor financiare ale UE. Adesea teama de a nu pierde activele dobândite în mod ilegal este mai mare decât teama de sancțiunile penale în sine. Mai mult, este corect ca banii publici pierduți prin activități infracționale să fie disponibili din nou pentru acțiuni publice atunci când

²⁴ Directiva 95/46/CE (pentru statele membre) (JO L 281, 23.11.1995, p. 31) și Regulamentul (CE) nr. 45/2001 (pentru instituțiile UE) (JO L 8, 12.1.2001, p. 1).

²⁵ A se vedea Strategia pentru punerea în aplicare efectivă a Cartei drepturilor fundamentale - COM(2010) 573.

sunt recuperați. În conformitate cu recomandările cuprinse în Programul de la Stockholm²⁶, Comisia pregătește o propunere legislativă referitoare la recuperarea și confiscarea activelor. Comisia a propus deja ca, în temeiul revizuirii Regulamentului financiar al UE, creanțele deținute de Uniune să beneficieze de un tratament la fel de favorabil ca și creanțele deținute de organisme publice din statele membre în care s-a desfășurat procedura de recuperare²⁷.

Deși există bazele pentru schimbul de informații între autoritățile polițienești și judiciare din întreaga Uniune, acest lucru nu este încă posibil în ceea ce privește schimburile intersectoriale de informații între autoritățile polițienești, vamale, fiscale, judiciare și alte autorități competente. Comisia intenționează să remedieze această situație prin înlocuirea propunerii sale din 2004²⁸ privind asistența administrativă reciprocă pentru protejarea intereselor financiare.

Încrederea reciprocă dintre autoritățile administrative și judiciare se îmbunătățește dacă se aplică standarde procedurale echivalente. S-ar dispune astfel de o bază consolidată care ar permite recunoașterea reciprocă de statele membre a probelor obținute cu privire la protecția intereselor financiare ale UE. Comisia va lua în considerare măsuri legislative pentru a asigura valoarea probatorie a rapoartelor de investigare ale OLAF, precum și cu privire la alte măsuri care ar putea facilita colectarea transnațională de probe.

4.2. Consolidarea dreptului penal material

Dreptul penal reprezintă o piatră de temelie a acțiunilor UE de prevenire și combatere a prejudicierii bugetului UE.

Ca urmare a lacunelor pe care le prezintă în continuare Convenția privind protejarea intereselor financiare, precum și a punerii în aplicare deficiente a acesteia, se va pregăti o inițiativă privind protejarea intereselor financiare ale UE, care va înlocui propunerea aflată în curs privind protecția penală a intereselor financiare²⁹. Orice nouă măsură trebuie să garanteze coerența și echitatea în privința aplicării sancțiunilor penale legate de fraudă, în funcție de modul concret în care a fost săvârșită infracțiunea. Ca parte a acestei măsuri, ar trebui avută în vedere definirea infracțiunilor de bază suplimentare, inclusiv deturnarea de fonduri și abuzul de putere, în măsura în care acest lucru este relevant pentru protejarea intereselor financiare ale UE. Apropierea normelor privind competența jurisdicțională și termenele de prescripție vor fi, de asemenea, analizate în detaliu în vederea îmbunătățirii rezultatelor investigațiilor penale.

Această propunere poate include, în măsura în care acest lucru este relevant pentru protecția intereselor financiare ale UE, reguli mai sistematice privind complicitatea, instigarea, tentativa, precum și intenția și neglijența. Aceasta ar putea, de asemenea, stabili norme mai clare privind răspunderea penală a titularilor, aleși sau numiți, de posturi publice și a persoanelor juridice în ceea ce privește protejarea intereselor

²⁶ JO C 115 4.5.2010, p. 1, secțiunea 4.4.5.

²⁷ COM(2010) 815, articolul 79.

²⁸ COM(2004) 509, modificată prin COM(2006) 473

²⁹ COM(2001) 272, modificată prin COM(2002) 577.

financiare.

4.3. Un cadru instituțional consolidat

Orice măsură adoptată de UE în domeniul prevenirii și combaterii fraudelor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, menită să ofere protecție efectivă și echivalentă în toată Uniunea, necesită în prealabil o evaluare a caracterului adecvat al structurilor de care dispune UE pentru a face față amenințărilor îndreptate împotriva intereselor financiare ale UE. În acest scop și în conformitate cu Tratatul de la Lisabona, se va efectua o analiză aprofundată a modului în care structurile europene trebuie să fie consolidate pentru a aborda măsurile de cercetare penală:

- Capacitățile Eurojust trebuie modernizate, eventual prin dotarea acestuia cu competențe de a declanșa din proprie inițiativă investigații penale în cazul activităților infracționale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii³⁰.

- În plus, o autoritate de urmărire europeană specializată, cum ar fi un Parchet European, ar putea institui un cadru comun și uniform, prin aplicarea unor norme comune privind infracțiunile de fraudă și alte infracțiuni împotriva intereselor financiare ale UE, într-un mod coerent și omogen, prin cercetarea, urmărirea penală și aducerea în fața justiției a autorilor și a coautorilor infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii³¹.

- OLAF face obiectul unei reforme menite să consolideze eficacitatea și eficiența în exercitarea misiunii sale. OLAF este în prezent singurul organ de anchetă al UE care are misiunea de a proteja interesele financiare ale UE. Ar trebui avut în vedere modul în care rolul OLAF ar putea fi adaptat la un nou context instituțional, prin clarificarea interacțiunii dintre procedurile judiciare și administrative.

Viziunea noastră pentru anul 2020: luarea măsurilor necesare, în legislația penală și administrativă, pentru a reduce la minimum activitățile infracționale care afectează bugetul UE

O politică de toleranță zero cu privire la fraudele în detrimentul UE necesită instituirea unor măsuri adecvate pentru ca actele de fraudă să fie urmărite penal în mod uniform în întreaga Uniune. UE ar trebui să vizeze un nivel eficace, proporțional și disuasiv de protecție a intereselor sale financiare, prin proceduri penale rapide și sancțiuni aplicabile în întreaga Uniune, sporind efectul de descurajare al acestora. În acest scop, trebuie să se utilizeze pe deplin oportunitățile consacrate în Tratatul de la Lisabona pentru a se garanta faptul că banii contribuabililor fac obiectul unei protecții echivalente pe întreg teritoriul Uniunii prin urmăriri penale consolidate, care nu se opresc la frontierele naționale, și prin norme minime comune în materie de drept penal.

³⁰ Articolul 85 din TFUE.

³¹ Articolul 86 din TFUE.