



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 11.7.2012
COM(2012) 363 final

2012/0193 (COD)

Propunere de

DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI

**privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii
prin intermediul dreptului penal**

{SWD(2012) 195 final}

{SWD(2012) 196 final}

EXPUNERE DE MOTIVE

1. CONTEXTUL PROPUNERII

1.1 Contextul general

Frauda și activitățile ilegale conexe care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii constituie o gravă problemă pentru bugetul Uniunii și, prin urmare, pentru contribuabili. Utilizarea abuzivă a fondurilor pune în pericol obiectivele bugetului Uniunii, care constau în îmbunătățirea condițiilor de viață, în favorizarea creșterii economice și în crearea de locuri de muncă. Acest fapt se confirmă mai ales în perioade de consolidare bugetară, de responsabilitate fiscală și de reforme structurale pe calea creșterii economice. Din raportul Comisiei pentru anul 2010 privind protecția intereselor financiare ale Uniunii¹ reiese că suspiciunile de fraudă însumează aproximativ 600 de milioane EUR pe an în partea de venituri și cheltuieli, în ciuda cadrului juridic în vigoare. Se poate presupune că valoarea reală este chiar mai mare, deoarece nu toate cazurile sunt depistate și raportate.

Uniunea trebuie să apere banii contribuabililor în modul cel mai eficient, folosindu-se, în acest scop, de toate posibilitățile oferite de Tratatul privind Uniunea Europeană. În cazul prejudicierii bugetului UE se impun măsuri care să garanteze o protecție echivalentă și eficace a intereselor financiare ale Uniunii, inclusiv prin intermediul dreptului penal, în măsura în care acest lucru se dovedește a fi necesar. În ciuda dezvoltării unui *acquis* al UE în acest domeniu, care cuprinde măsuri aplicabile fraudei, corupției și spălării banilor², statele membre au adoptat reguli divergente și, drept urmare, nivelurile de protecție sunt, adesea, divergente în cadrul sistemelor lor juridice naționale. Această stare de fapt arată că nu există o protecție echivalentă a intereselor financiare ale Uniunii și că măsurile împotriva fraudei nu au atins nivelul necesar de descurajare.

În ceea ce privește fraudă, de exemplu, statele membre au introdus definiții ale acestei infracțiuni în diferite tipuri de legislație, de la dreptul penal general, care poate include infracțiuni specifice sau generice, la codurile fiscale penale³. O divergență similară se poate observa în ceea ce privește nivelul sancțiunilor aplicabile acestor forme de infracțiune în diferitele state membre⁴:

¹ COM(2011) 595 final și documentele de lucru de însoțire SEC(2011) 1107, 1108 și 1109 final.

² Convenția din 26 iulie 1995 (JO C 316, 27.11.1995, p. 49) (frauda); primul protocol din 27 septembrie 1996 (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 banilor).

³ A se vedea rapoartele Comisiei privind punerea în aplicare a Convenției PIF cuprinse în COM(2004) 709 final din 25.10.2004 și COM(2008) 77 final din 14.2.2008.

⁴ Tabelul a fost extras dintr-o sinteză mai amplă, cuprinzând și alte infracțiuni, disponibilă în studiul de impact care însoțește prezenta propunere de directivă. Tabelul ar trebui să permită formarea unei imagini aproximative a situațiilor existente în statele membre în decembrie 2011.

SM Sancțiuni	
AT	Închisoare până la 6 luni (articolul 146 din Codul penal), 3 ani [articolul 147 alineatele (1) și (2) din Codul penal], 10 ani [articolul 147 alineatul (3), articolul 148 din Codul penal]; închisoare până la 3 sau 5 ani și amendă până la de două ori valoarea evaziunii [articolul 7 din AEG]
BE	Închisoare de la 1 lună la 5 ani (articolul 450 din Codul impozitelor pe venit), închisoare de la 2 luni la 3 ani (articolul 451 din Codul impozitelor pe venit) și amenzi (articolele 259, 260 și 261 din Legea generală a vămile și accizelor)
BG	Închisoare de la 1 an la 8 ani (articolele 209 și 210 din Codul penal), închisoare de la 3 la 10 ani (articolul 211 din Codul penal), închisoare de la 2 la 8 ani (articolul 212 din Codul penal), închisoare de la 3 la 10 ani [articolul 212 alineatul (3) din Codul penal]
CY	Închisoare de 5 ani (articolul 300 din Codul penal), închisoare până la 3 ani sau amendă maximă de 5 125,80 EUR ori ambele
CZ	Închisoare până la 2 ani (articolele 209 - 212 din Codul penal)
DK	Închisoare până la 1 an și 6 luni (articolul 279 din Cod penal) (articolul 289A din Codul penal), 8 ani în formele agravate
EE	Amendă sau închisoare până la 3 ani (articolul 209 din Codul penal), 5 ani (articolul 210 din Codul penal)
FI	Amendă sau închisoare de la 14 zile la 2 ani (capitolul 36, secțiunea 1 din Codul penal), (capitolul 29, secțiunea 1 din Codul penal) (capitolul 29, secțiunea 5 din Codul penal), de la 4 luni la 4 ani în formele agravate
FR	Închisoare până la 5 ani și amendă de 375 000 EUR (articolele 313-1 – 313-3 din Codul penal), până la 7 ani și amendă de 750 000 EUR în formele agravate
DE	Închisoarea până la 5 ani sau amendă (articolul 263 din Codul penal)
EL	Închisoare de la 10 zile la 5 ani , de la 3 luni la 5 ani [articolul 386 alineatul (1) din Codul penal], de la 2 ani la 5 ani în formele agravate
HU	Închisoare până la 2 ani (articolul 318 din Codul penal), 5 ani (articolul 314 din Codul penal)
IR	Închisoare până la 5 ani (secțiunea 42 din Legea justiției penale din 2001)
IT	Închisoare de la 6 luni la 3 ani și amendă de la 51 EUR la 1 032 EUR (articolul 640.1 din Codul penal), închisoare de la 1 an la 6 ani (articolul 640 bis din Codul penal)
LV	Închisoare până la 3 ani sau arestare sau prestarea unei munci în folosul comunității sau amendă de până la șaizeci de ori valoarea salariului minim lunar (17 074,20 EUR) (secțiunea 177 din Legea penală)
LT	Prestarea unei munci în folosul comunității sau amendă, pedeapsă care restrânge libertatea, arestare sau închisoare până la 3 ani (articolul 182 din Codul penal) sau până la 8 ani (infrațiune gravă)
LU	Închisoare de la 1 lună la 1 an sau amendă de la 500 EUR la 30 000 EUR (articolul 490 din Codul penal), închisoare de la 1 lună la 1 an sau amendă de la 500 EUR la 10 000 EUR (articolul 498 din Codul penal)
MT	Închisoare de la 4 luni la 1 an [articolul 298 alineatul (1) din Codul penal], închisoare până la 18 luni și amendă de la 2 329,37 la 34 940,60 (articolul 298C din Codul penal), închisoare de la 7 luni la 2 ani (articolul 308 din Codul penal), închisoare de la 1 lună la 6 luni sau amendă (articolul 309 din Codul penal)
NL	Închisoare până la 1 an (articolul 328 din Codul penal), 2 ani (articolul 334 din Codul penal), 3 ani (articolul 360 din Codul penal), 4 ani (articolele 227, 326 din Codul penal) sau 6 ani (articolele 225, 336, 359 din Codul penal) sau amendă până la 76 000 EUR
PL	Închisoare de la 3 luni la 5 ani (articolul 297 din Codul penal)
PT	Închisoare până la 3 ani sau amendă (articolul 217 din Codul penal)
RO	Închisoare de la 6 luni la 12 ani (articolul 215 din Codul penal) (în formele simple ale infrațiunii)
SI	Închisoare de la 3 luni la 3 ani (articolul 229 din Codul penal), închisoare până la 3 ani (articolul 211 din Codul penal), închisoare până la 5 ani (articolul 228 din Codul penal), amendă sau închisoare până la 3 ani (articolul 231 din Codul penal)
SK	Închisoare până la 2 ani (secțiunea 221 din Codul penal), închisoare de la 1 an la 5 ani (secțiunile 222 – 225 din Codul penal)
ES	Închisoare de la 6 luni la 3 ani (articolul 252 din Codul penal)
SE	Închisoare până la 2 ani (capitolul 9, secțiunea 1 din Codul penal)
UK	Condamnare sumară: închisoare până la 12 luni , amendă sau ambele (secțiunea 1 din Legea privind fraudă din 2006); condamnare pe baza unui act de acuzare: închisoare până la 10 ani , amendă sau ambele

Divergențele de acest gen au un impact negativ asupra eficacității politicilor concepute de Uniune în vederea protejării intereselor sale financiare, după cum s-a demonstrat în studiul de impact care însoțește prezenta propunere. Prin recunoașterea, de către toate statele membre, a unui set comun de infracțiuni s-ar putea asigura o interpretare uniformă și un mod omogen de îndeplinire a tuturor cerințelor necesare în materie de instrumentare a cazurilor, reducându-se astfel riscurile asociate unor practici divergente. De asemenea, s-ar intensifica efectul disuasiv al dispozițiilor relevante, s-ar îmbunătăți potențialul de asigurare a respectării acestora și s-ar reduce posibilitatea ca potențialii autori să își mute activitățile ilegale intenționate în jurisdicții mai permissive de pe teritoriul Uniunii.

O protecție echivalentă a intereselor financiare ale Uniunii este, de asemenea, importantă pentru credibilitatea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor sale, precum și pentru asigurarea unei execuții bugetare legitime. Prin urmare, nu doar fraudă în sens strict ar trebui reglementată în prezenta propunere, ci și alte forme de acțiuni ilegale din categoria fraudei care afectează bugetul UE și printre care se numără corupția, spălarea banilor și obstrucționarea procedurilor de achiziții publice. Caracteristica decisivă este obținerea unui profit în detrimentul bugetului UE și, astfel, în detrimentul tuturor contribuabililor.

Un alt motiv pentru propunerea unui nou instrument juridic îl constituie necesitatea de a adopta măsuri concrete pentru a pune în aplicare strategia globală concepută de Comisie pentru combaterea fraudei. Comisia propune, așadar, prezenta directivă.

1.2 Contextul juridic

Primele elemente ale protecției intereselor financiare ale Uniunii prin intermediul dreptului penal au fost introduse în 1995, când au fost adoptate Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene și protocoalele de însoțire (denumite în continuare, în mod colectiv, „Convenția PIF”)⁵. Convenția PIF a fost ulterior ratificată de aproape toate statele membre și a intrat în vigoare cu privire la acestea⁶. Printre măsurile generale cu relevanță întreprinse la nivelul UE în domeniul dreptului penal se numără Decizia-cadru 2005/212/JAI a Consiliului din 24 februarie 2005 privind confiscarea produselor, a instrumentelor și a bunurilor având legătură cu infracțiunea⁷, pe care Comisia ar dori să o înlocuiască cu o directivă privind înghețarea și confiscarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni în Uniunea Europeană⁸ destinată statelor membre participante.

Acest cadru a fost completat de măsuri generale de drept penal, întreprinse la nivelul Uniunii pentru combaterea anumitor activități ilegale deosebit de dăunătoare pentru economia licită, cum ar fi spălarea banilor⁹ și corupția¹⁰, măsuri care, deși nu sunt specifice protecției intereselor financiare ale Uniunii, contribuie la protejarea acestora.

⁵ A se vedea nota de subsol 2 de mai sus.

⁶ Al doilea raport al Comisiei referitor la punerea în aplicare a Convenției privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene și a protocoalelor sale, 14.2.2008, COM(2008) 77 final, la secțiunea 4.1. De la acea dată, alte câteva state membre au ratificat Convenția și protocoalele acesteia. Numai Republica Cehă nu a ratificat-o încă, dar a inițiat procedura constituțională internă în acest sens.

⁷ JO L 68, 15.3.2005, p. 49.

⁸ COM(2012) 85 final din 12.3.2012.

⁹ Directiva 91/308/CEE, abrogată și înlocuită ulterior prin Directiva 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului, JO L 309, 25.11.2005, p. 15.

¹⁰ Decizia Comisiei din 6.6.2011 de instituire a unui mecanism de raportare privind combaterea corupției la nivelul UE, C(2011) 3673 final.

În mai 2011, Comisia a emis o comunicare privind protecția intereselor financiare ale Uniunii prin măsuri de drept penal și investigații administrative¹¹; comunicarea a fost însoțită de un document de lucru al serviciilor Comisiei¹². În aceste documente se atrage atenția asupra caracterului eterogen al definițiilor infracțiunilor și al sancțiunilor penale prevăzute pe teritoriul UE în actualul cadru juridic și se subliniază faptul că dreptul penal ar trebui considerat de Comisie drept un element important pentru îmbunătățirea acestei situații.

Comunicarea „Către o politică a UE în materie penală: asigurarea punerii în aplicare eficace a politicilor UE prin intermediul dreptului penal”¹³ din septembrie 2011 propune un cadru general în ceea ce privește conținutul și structura dreptului penal al UE și principii generale din legislația penală a UE, printre care principiul potrivit căruia dreptul penal al UE nu trebuie să depășească ceea ce este necesar și proporțional în raport cu obiectivele sale.

A urmat dezvoltarea treptată a unui organism de drept administrativ pentru combaterea activităților ilegale îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii. În Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 sunt stabilite norme administrative pentru acțiunile întreprinse în ceea ce privește activitățile ilegale îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii¹⁴; aceste norme administrative sunt însoțite de o serie de norme administrative sectoriale¹⁵. Pe lângă instrumentele orizontale care se referă în mod special la protecția intereselor financiare ale Uniunii și care sunt menționate mai sus, există o serie de instrumente relevante ale Uniunii în domeniul dreptului administrativ în ceea ce privește activitățile ilegale care afectează fondurile publice ale Uniunii¹⁶.

2. REZULTATELE CONSULTĂRILOR CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI ALE EVALUĂRII IMPACTULUI

2.1 Consultarea părților interesate

Comisia a organizat mai multe runde de consultări cu părțile interesate. Printre aceste consultări organizate de Comisie se numără consultarea experților universitari în domeniul dreptului penal, organizată la 25 octombrie 2011, și consultarea funcționarilor din administrația publică a statelor membre, organizată la 6 decembrie 2011 în cadrul unei reuniuni speciale. La aceste consultări au participat și reprezentanți ai Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne din cadrul Parlamentului European. Opiniile serviciilor de urmărire penală din statele membre au fost adunate prin intermediul unor chestionare și al unor discuții purtate în cadrul forumului procurorilor generali, organizat de Eurojust în Haga la 23 iunie 2011 și la 16 decembrie 2011. Comisia s-a întâlnit, de asemenea, cu reprezentanți ai Asociației Contribuabililor Europeni, în cadrul unei reuniuni la nivel de experți care a avut loc la 25 ianuarie 2012.

¹¹ COM(2011) 293 final din 26.5.2011.

¹² SEC(2011) 621 final din 26.5.2011.

¹³ COM(2011) 573 final din 20.9.2011.

¹⁴ JO L 312, 23.12.1995, p. 1.

¹⁵ De exemplu, în domeniul agriculturii, Regulamentul (CE) nr. 73/2009 referitor la sistemele de ajutor direct pentru agricultori, JO L 30, 31.1.2009, p. 16.

¹⁶ Aceste instrumente sunt enumerate în Studiul privind cadrul juridic pentru protecția intereselor financiare ale UE prin intermediul dreptului penal RS 2011/07, 4 mai 2012, p. 22.

Experții au indicat câteva lipsuri semnificative ale cadrului juridic existent în domeniul protecției intereselor financiare ale Uniunii. Printre aceste lipsuri se numără, în special, termenele de prescripție pentru instrumentarea cazurilor. Experții universitari au subliniat importanța principiului conform căruia la dispozițiile legislației penale ar trebui să se recurgă numai în ultimă instanță, acordându-se atenția cuvenită principiilor subsidiarității și proporționalității. Întrucât legislația penală constituie un mecanism foarte sever de control social, care afectează profund libertăți civile fundamentale, dispozițiile sale trebuie să fie utilizate ca o măsură de ultimă instanță și să fie puse în aplicare astfel încât să protejeze interesele fundamentale și, în același timp, să respecte libertățile civile și să fie în folosul cetățenilor. Experții statelor membre au sprijinit, în general, obiectivul urmărit de Comisie, și anume acela de a proteja banii contribuabililor și interesele fundamentale demne de o protecție egală pe întregul teritoriu al Uniunii Europene. Practicienii au fost, în general, de părere că este important să existe o legislație clară în domeniul penal, asigurându-se astfel condiții uniforme, și că aceasta ar trebui să fie completată cu măsuri în domeniul procedural pentru a se remedia deficiențele identificate în acest context. Acest ultim aspect se reflectă în programul de lucru al Comisiei care prevede o inițiativă separată cu privire la măsurile procedurale pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii, în 2013. Asociația Contribuabililor Europeni și-a exprimat un puternic sprijin pentru intenția Comisiei de a proteja mai bine interesele financiare ale Uniunii împotriva abuzurilor, precum și pentru demersurile acesteia de a institui un cadru cuprinzător și descurajant în domeniul dreptului penal, prin care să se protejeze interesele financiare ale Uniunii.

2.2 Evaluarea impactului

Comisia a evaluat impactul alternativelor de politică luând în considerare rezultatele unui studiu extern finalizat în februarie 2012¹⁷. În evaluarea impactului au fost analizate diferite opțiuni, concluzia fiind că este de preferat o soluție prin care să se asigure, în special, extinderea tipurilor anumitor infracțiuni din categoria fraudei, introducerea unor sancțiuni minime și armonizarea termenelor de prescripție.

3. ELEMENTELE JURIDICE ALE PROPUNERII

3.1 Temeiul juridic

Propunerea se întemeiază pe articolul 325 alineatul (4) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

La articolul 325 se stabilește competența UE de a adopta măsurile necesare „care descurajează” în domeniul prevenirii și combaterii fraudei și a altor activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. La articolul 325 alineatul (4) se prevede procedura legislativă de adoptare a măsurilor necesare pentru a oferi o protecție efectivă și echivalentă. Se prevede, de asemenea, un temei juridic pentru elaborarea și adoptarea de legi cu privire la fraude și orice alte activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii în domeniul prevenirii și combaterii fraudei. În acest context, noțiunea de fraudă trebuie înțeleasă în sens larg, în definiția sa intrând și anumite infracțiuni conexe.

¹⁷ Contract specific nr. JUST/2011/EVAL/FW/1023/A4 - studiu privind cadrul juridic pentru protecția intereselor financiare ale UE prin intermediul dreptului penal (*Study on the legal framework for the protection of EU financial interests by criminal law*).

Lupta împotriva activităților ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii reprezintă un domeniu de politic specific, după cum reiese din plasarea dispoziției într-un capitol special consacrat „combaterii fraudei” în titlul „Dispoziții financiare” din tratat. De asemenea, sintagma „care descurajează” nu mai apare în altă parte din tratat, ceea ce înseamnă că, în acest domeniu specific, Uniunea dispune de o paletă largă de instrumente. Această particularitate este accentuată în continuare la articolul 310 alineatul (6) din TFUE, primul articol din titlul referitor la dispozițiile financiare, în acest mod fiind subliniată *necesitatea* de a combate activitățile ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii („combat”).

Scopul articolului 325 este de a proteja interesul unic pentru care a fost elaborată această politică prioritară, și anume fondurile publice ale Uniunii, indiferent dacă este vorba de venituri sau cheltuieli.

- Protecția fondurilor publice ale Uniunii constituie un interes solidar la nivelul Uniunii, diferit de suma intereselor financiare naționale ale statelor membre. Din aceste motive, tratatul conferă Uniunii competențe vaste în domeniul adoptării unor „măsuri care descurajează” și care „oferă o protecție efectivă” [articolul 325 alineatul (1)] și „echivalentă” [articolul 325 alineatul (4)]¹⁸. Conceptul de protecție care descurajează, este efectivă și echivalentă cuprinde, prin natura sa și din punct de vedere istoric (a se vedea Convenția PIF din 1995), o dimensiune de drept penal. Dreptul penal reprezintă o bază necesară pentru asigurarea unui efect preventiv în acest domeniu, întrucât se poate presupune că existența unor sancțiuni penale și efectul acestora asupra reputației eventualilor infractori constituie un argument puternic pentru ca aceștia să nu săvârșească fapta ilegală respectivă. Prin urmare, la articolul 325 se prevede competența de a adopta dispoziții de drept penal în contextul protecției intereselor financiare ale Uniunii împotriva tuturor formelor imaginabile de activități ilegale, ceea ce nu era prevăzut la articolul 280 alineatul (4) din Tratatul CE care cuprindea dispoziții asemănătoare.
- Interesele financiare ale Uniunii nu sunt definite în tratatul propriu-zis, însă din formularea mai amplă decât cea de „buget”, care este utilizată în alte părți din tratat [de exemplu, articolul 310 alineatul (1) al doilea paragraf], reiese clar că este vorba de toate fondurile gestionate de către Uniune sau în numele acesteia¹⁹.

Prezenta propunere înlocuiește propunerea de directivă privind protecția penală a intereselor financiare ale Comunității²⁰.

3.2 Subsidiaritatea, proporționalitatea și respectarea drepturilor fundamentale

Se consideră că este nevoie de o acțiune a Uniunii din motivele expuse în continuare.

Interesele financiare ale Uniunii se referă la active și pasive gestionate de către Uniune sau în numele acesteia. Astfel, interesele financiare ale Uniunii sunt, prin natura lor și de la bun

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ A se vedea, ca referință, și definiția de la articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95.

²⁰ COM(2001) 272 final din 23.5.2001, astfel cum a fost modificată prin COM(2002) 577 final din 16.10.2002.

început, plasate la nivelul Uniunii. Ca atare, ele se află în centrul Uniunii într-o și mai mare măsură decât un domeniu supus armonizării normelor în statele membre. Ca formă și conținut, ele sunt comparabile mai degrabă cu autoprotecția instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, de exemplu în ceea ce privește securitatea fizică sau securitatea IT. Prin urmare, ele nu pot fi apărute în mod adecvat de statele membre singure. Chiar în TFUE, la articolul 310 alineatul (6) și la articolul 325 alineatele (1) și (4), se presupune necesitatea unei acțiuni legislative a Uniunii în vederea stabilirii unor măsuri echivalente și de descurajare menite să protejeze interesele financiare ale Uniunii împotriva activităților ilegale, ceea ce vine în sprijinul aprecierii de mai sus. În plus, în conformitate cu articolul 48 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002, Comisia Europeană este pe deplin responsabilă pentru executarea tuturor veniturilor și cheltuielilor bugetului Uniunii.

Uniunea este cel mai bine plasată să își protejeze interesele financiare, ținând seama de normele specifice ale UE care se aplică în acest domeniu. Printre acestea se numără normele bugetare prevăzute în Regulamentul financiar, normele generale privind protecția intereselor financiare prin intermediul dreptului administrativ și normele sectoriale privind protecția intereselor financiare în diferitele domenii de politică care pot fi afectate. Acest lucru este valabil și în măsura în care dispozițiile din *dreptul penal* referitoare la protecția intereselor financiare ale Uniunii ar putea fi apropiate mai mult. În ceea ce privește dreptul penal, o atenție specială trebuie acordată cerinței generale ca legislația UE să respecte principiul subsidiarității. Aceasta înseamnă că UE poate legifera doar dacă nu există posibilitatea ca obiectivul respectiv să fie atins într-un mod mai eficace prin măsuri la nivel național sau regional și local, putând fi realizat mai bine la nivelul Uniunii datorită amplitudinii sau a efectelor acțiunii propuse. Numai Uniunea este în măsură să elaboreze acte legislative de apropiere cu caracter obligatoriu, aplicabile în toate statele membre, și, astfel, să creeze un cadru juridic care să contribuie la remedierea curențelor actuale, cum ar fi, în special, lipsa echivalenței, care este contrară obiectivelor tratatului prevăzute la articolul 325 alineatul (4) din TFUE.

Propunerea este relevantă pentru următoarele drepturi și principii cuprinse în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene: dreptul la libertate și dreptul la viața de familie (prin eventuala privare de libertate a infractorilor condamnați), libertatea de alegere a ocupației și libertatea de a desfășura o activitate comercială (prin eventuala decădere din drepturi a infractorilor condamnați), dreptul la proprietate (prin eventuala închidere a întreprinderilor care au săvârșit infracțiuni), amenzi penale în cazul condamnării și confiscări, legalitatea și proporționalitatea infracțiunilor (deoarece noi fapte sunt încadrate ca infracțiuni), dreptul de a nu fi judecat de două ori (din cauza interacțiunii cu regimurile de sancțiuni administrative). Aceste interferențe se justifică prin faptul că ele ajută la îndeplinirea unor obiective de interes general, recunoscute de Uniune [a se vedea articolul 52 alineatul (1) din cartă] și, în special, la asigurarea unor măsuri eficace și de descurajare prin care se vizează protecția intereselor financiare ale Uniunii. Lipsa de progrese în ceea ce privește nivelurile de nereguli și fraude și ineficacitatea măsurilor actuale în temeiul Convenției PIF fac necesară adoptarea unor măsuri de drept penal pentru combaterea și prevenirea fraudelor și activităților ilegale conexe. S-a vădit în deosebită măsură ca aceste măsuri să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv și ca ele să fie, așadar, proporționale.

3.3 Alegerea instrumentelor

Pentru ca în domeniul protecției intereselor financiare ale UE să fie stabilite dispoziții de drept penal armonizate și pentru ca, în același timp, statele membre să se bucure de un anumit grad de flexibilitate în ceea ce privește impunerea unor dispoziții mai severe, o directivă este instrumentul adecvat.

3.4 Dispoziții specifice

Articolul 1: obiect. La acest articol sunt stabilite scopul prezentei propuneri și domeniul său de aplicare, specificându-se, în special, că ea se referă numai la protecția intereselor financiare ale Uniunii.

Articolul 2: definiția intereselor financiare ale Uniunii. Acest articol cuprinde o definiție a intereselor financiare ale Uniunii, valabilă pentru întregul instrument. Curtea Europeană de Justiție a confirmat²¹ faptul că există o legătură directă între colectarea veniturilor din taxa pe valoarea adăugată în conformitate cu legislația aplicabilă a Uniunii, pe de o parte, și disponibilitatea la bugetul Uniunii a resurselor corespunzătoare, provenite din colectarea taxei pe valoarea adăugată, pe de altă parte, orice lacună în colectare putând determina o reducere a resurselor disponibile. Trebuie să se considere, așadar, că fraudă legată de taxa pe valoarea adăugată aduce atingere intereselor financiare ale UE și că ea este, în consecință, reglementată de prezenta propunere de directivă.

Articolul 3: actele de fraudă care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. La acest articol sunt definite acțiunile frauduloase care trebuie incriminate în statele membre.

Articolul 4: infracțiunile conexe fraudei care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. La acest articol sunt prevăzute activitățile ilegale care fac obiectul prevenirii și combaterii fraudei.

Se prevede că statele membre au obligația de a incrimina acțiunile necinstite ale ofertanților în procedurile de achiziții publice. Sunt incluse și acțiunile asemănătoare fraudei în cadrul cărora informații adevărate, însă bazate pe informații primite în mod necuvenit de la autoritățile publice, sunt furnizate unui organism ofertant în cursul unei proceduri de atribuire. O astfel de dispoziție există deja în câteva state membre, dar nivelul sancțiunilor variază în mod semnificativ (de exemplu, de la o zi de închisoare într-un stat membru la cel puțin trei ani de închisoare în altul²²). S-a estimat că lipsa unei legislații eficiente în acest domeniu produce bugetului Uniunii pierderi anuale de 40 de milioane EUR²³. Acțiunile de manipulare de către ofertanți a procedurilor de atribuire nu intră în domeniul de aplicare al directivei, pentru acestea fiind deja prevăzute măsuri de asigurare a respectării legii și sancțiuni la nivelul Uniunii și la nivelul statelor membre.

De asemenea, la articolul 4 sunt definite, în mare măsură pe baza Convenției PIF, actele de corupție care trebuie incriminate în statele membre. Din legile naționale de punere în aplicare a Convenției privind protejarea intereselor financiare ale Comunității Europene din 1995 și a protocoalelor acesteia și din jurisprudența relevantă reiese că este necesară o îmbunătățire a definițiilor corupției pasive și active stabilite în convenție. Spre deosebire de Convenția PIF, nu va mai fi prevăzută obligația ca faptele să implice o încălcare a sarcinilor de serviciu pentru a fi încadrate la acest articol. Corupția constituie o problemă deosebit de gravă în zona intereselor financiare ale Uniunii, necesitând, prin urmare, o dispoziție specifică. La articolul 4 este definită, de asemenea, deturnarea, o acțiune a unui funcționar public care nu

²¹ Hotărârea Curții din 15 noiembrie 2011 în cauza C-539/09, Comisia Europeană/Republica Federală Germania (JO C 25, 2012, p. 5).

²² Studiul privind cadrul juridic pentru protecția intereselor financiare ale UE prin intermediul dreptului penal RS 2011/07, 4 mai 2012, p. 74.

²³ Ibidem, p. 150.

poate fi clasificată ca fraudă într-un sens mai strict și care constă în deturnarea de fonduri sau de active cu intenția de a prejudicia interesele financiare ale Uniunii. De asemenea, acest articol cuprinde o trimitere la legislația în domeniul combaterii spălării banilor, și anume la prevederile referitoare la spălarea banilor proveniți din produsele faptelor incriminate pe baza directivei, astfel încât această formă de spălare a banilor să fie incriminată în statele membre. Se va asigura astfel că toate infracțiunile îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii se supun aceluiași regim de sancțiuni.

Definiția funcționarilor publici, prevăzută la acest articol, cuprinde nu numai persoanele care dețin o funcție legislativă, administrativă sau judiciară ori care exercită o funcție de serviciu public pentru Uniune sau în statele membre, ci și persoanele care exercită o astfel de funcție în țări terțe. Includerea acestora din urmă în definiție este necesară deoarece interesele financiare ale Uniunii trebuie protejate, de asemenea, în cazurile de corupție activă și pasivă și de deturnare de fonduri, față de persoanele care gestionează fonduri ale Uniunii în țări terțe.

Articolul 5: instigarea, complicitatea, tentativa. Acest articol se aplică infracțiunilor menționate mai sus și prevede obligația statelor membre de a incrimina, de asemenea, anumite forme de pregătire a acestor infracțiuni și de participare la acestea. În cazul majorității infracțiunilor, răspunderea penală pentru tentativă nu este reglementată separat, elementele de tentativă fiind incluse în definiția de bază a infracțiunilor respective.

Articolul 6: răspunderea persoanelor juridice. Acest articol se aplică tuturor infracțiunilor menționate mai sus și prevede obligația statelor membre de a asigura răspunderea persoanelor juridice, fără ca o astfel de răspundere să poată constitui o alternativă la răspunderea persoanelor fizice.

Articolul 7: sancțiunile pentru persoanele fizice. Acest articol se aplică tuturor infracțiunilor menționate mai sus și prevede obligația statelor membre de a aplica sancțiuni efective, proporționale și disuasive, în concordanță cu jurisprudența Curții de Justiție, și de a stabili un set minim de sancțiuni penale pentru persoanele fizice. Sancțiunile prevăzute sunt proporționale cu gravitatea deosebită a infracțiunilor și corespund sancțiunilor prevăzute în prezent în majoritatea statelor membre. De asemenea, la articolul 7 sunt clarificate anumite aspecte ale relației dintre directivă și sancțiunile disciplinare impuse din alte motive.

Articolul 8: pedepsele minime cu închisoarea. Acest articol se aplică tuturor infracțiunilor menționate mai sus și prevede obligația de a stabili o durată minimă de privare de libertate pentru infracțiunile deosebit de grave, pe baza pragurilor stabilite pentru fiecare infracțiune. Introducerea unor astfel de pedepse minime va asigura coerența, pe teritoriul Uniunii, a sancțiunilor prevăzute în statele membre pentru un anumit tip de comportament, ceea ce va avea ca efect protejarea intereselor financiare ale Uniunii într-un mod eficace și echivalent în întreaga Uniune. Criminalitatea economică – inclusiv fraudă – constituie de obicei un domeniu în care sancțiunile penale pot avea un efect deosebit de disuasiv, căci este de așteptat ca potențialii autori să calculeze într-o oarecare măsură riscurile, înainte de a se hotărî să se implice în astfel de activități criminale. În consecință, se consideră că introducerea unor sancțiuni minime este necesară pentru a se asigura obținerea unui puternic efect de descurajare pe întregul teritoriu al Europei. Pedepsa minimă de șase luni rămâne proporțională cu gravitatea infracțiunilor și permite, de asemenea, eliberarea și executarea unui mandat european de arestare pentru infracțiunile enumerate la articolul 2 din

Decizia-cadru privind mandatul european de arestare²⁴, asigurându-se astfel o cooperare cât mai eficientă posibil, pe viitor, în domeniul judiciar și de asigurare a respectării legii.

Articolul 9: tipurile de sancțiuni minime pentru persoanele juridice. Acest articol este similar articolului 7 și se aplică sancțiunilor prevăzute pentru persoanele juridice.

Articolul 10: înghețarea și confiscarea. Acest articol se aplică tuturor infracțiunilor menționate mai sus și prevede obligația de a dispune de mijloace de înghețare și de confiscare a produselor și a instrumentelor acestor infracțiuni.

Articolul 11: jurisdicția. Acest articol se bazează pe principiile teritorialității și personalității. El se aplică tuturor infracțiunilor menționate mai sus și prevede obligația ca autoritățile judiciare să dispună de competențele necesare pentru începerea cercetărilor în cazurile legate de interesele financiare ale Uniunii, pentru urmărirea penală a autorilor prezumați și pentru aducerea lor în fața justiției. Având în vedere faptul că prezenta directivă nu permite statelor membre să înceapă instrumentarea cazurilor de fraudă în afara jurisdicției lor, în cazurile de fraudă săvârșite în afara teritoriului Uniunii de către cetățenii non-UE va exista un schimb de dovezi între statele membre și Comisie, pe de o parte, și țara terță în cauză, pe de altă parte, acestea urmând să coopereze în vederea instrumentării unor astfel de cazuri în țările respective de către autoritățile competente.

Articolul 12: prescrierea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. Acest articol se aplică tuturor infracțiunilor menționate mai sus și prevede obligația de a stabili un termen minim de prescripție, precum și un termen de prescripție pentru executarea pedepselor în urma unei condamnări definitive.

Articolul 13: recuperarea. La acest articol se stabilește clar că prezenta directivă nu aduce atingere obligației statelor membre de a asigura recuperarea sumelor plătite în mod necuvenit ca urmare a uneia dintre infracțiunile menționate în prezenta directivă și indiferent de prescrierea faptei penale, prevăzută la articolul 12.

Articolul 14: interacțiunea cu alte acte juridice aplicabile ale Uniunii. La acest articol se stabilește clar interacțiunea dintre regimul sancțiunilor administrative și regimul sancțiunilor penale.

Articolul 15: cooperarea dintre statele membre și Comisia Europeană (Oficiul European de Luptă Antifraudă). Acest articol reflectă în detaliu dispoziția referitoare la cooperarea dintre statele membre și Comisie, inclusă în cel de al doilea protocol la Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene. Includerea acestei dispoziții se impune ca urmare a abrogării, prin articolul 16, a convenției și a protocoalelor la aceasta.

Articolul 16: abrogarea convențiilor de drept penal privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene. Prin acest articol se abrogă Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene din 1995 și protocoalele la aceasta.

²⁴ JO L 190, 18.7.2002, p. 1.

4. IMPLICAȚIILE BUGETARE

Prezenta propunere nu are implicații imediate asupra bugetului Uniunii. Ea vizează însă evitarea pierderilor cauzate de eventualele activități ilegale îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii, prin intensificarea măsurilor de descurajare a unor astfel de activități și prin sporirea eficacității măsurilor de executare întreprinse de către autoritățile de drept penal din statele membre, precum și simplificarea modalităților de recuperare în cazurile în care au fost deja generate pierderi ca urmare a unor activități ilegale îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii.

Propunere de

DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI

privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin intermediul dreptului penal

PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 325 alineatul (4),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

după transmiterea proiectului de act legislativ către parlamentele naționale,

având în vedere avizul Curții de Conturi Europene²⁵,

hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară,

întrucât:

- (1) Protecția intereselor financiare ale Uniunii privește nu numai pentru gestionarea creditelor bugetare, ci și toate măsurile care au sau riscă să aibă un efect negativ asupra activelor Uniunii și a activelor statelor membre, în măsura în care scopul acestora este de sprijini sau de a stabiliza economia sau finanțele publice din statele membre relevante pentru politicile Uniunii.
- (2) În vederea asigurării unei protecții eficace, proporționale și disuasive a intereselor financiare ale Uniunii, statele membre ar trebui să completeze în continuare, prin dispoziții penale, protecția administrativă și civilă existentă în acest domeniu, împotriva celor mai grave tipuri de acțiuni din categoria fraudei, evitându-se, în același timp, incoerențele atât în cadrul fiecăruia dintre aceste domenii ale dreptului, cât și între ele.
- (3) Protecția intereselor financiare ale UE necesită o definiție comună a fraudei, care să cuprindă acțiunile frauduloase îndreptate împotriva bugetului UE, la nivel de cheltuieli și venituri deopotrivă.
- (4) Fraudele care afectează taxa pe valoarea adăugată (TVA) diminuează încasările fiscale ale statelor membre și, prin urmare, aplicarea unei rate uniforme pentru baza de calcul a TVA în statele membre. Astfel cum a fost confirmat de jurisprudența Curții de

²⁵ JO C , , p. .

Justiție²⁶, există o legătură directă între colectarea veniturilor din TVA în conformitate cu legislația aplicabilă a Uniunii pe de o parte, și disponibilitatea la bugetul Uniunii a resurselor corespunzătoare, pe de altă parte, orice lacună în colectare putând determina o reducere a resurselor disponibile. Directivă reglementează, așadar, veniturile provenite din încasările de TVA efectuate în statele membre.

- (5) Analiza impactului semnificativ asupra intereselor financiare ale UE, rezultat din diminuarea ilegală a resurselor proprii bazate pe TVA și din aplicarea pragurilor prevăzute în prezenta directivă, trebuie să fie interpretată în conformitate cu principiul proporționalității, date fiind caracterul specific și metodologia utilizată pentru calcularea respectivelor resurse proprii, inclusiv tratamentul diferențiat al statelor membre.
- (6) Interesele financiare ale Uniunii pot fi afectate în cazul în care ofertanți individuali furnizează autorităților contractante sau autorităților însărcinate cu acordarea granturilor informații bazate pe date obținute în mod necuvenit, direct sau indirect, de la organismul de atribuire a contractelor, în scopul de a eluda sau de a denatura normele aplicabile în domeniul achizițiilor publice sau în procedura de acordare a granturilor. O astfel de acțiune este asemănătoare fraudei, dar nu trebuie neapărat să constituie o infracțiune de fraudă din partea ofertantului, dat fiind că oferta acestuia poate corespunde pe deplin cerințelor procedurii respective. Acțiunile de manipulare de către ofertanți a procedurilor de atribuire încalcă normele Uniunii în domeniul concurenței și dispozițiile echivalente din legislația națională; întrucât fac obiectul unor măsuri de asigurare a respectării legii și al unor sancțiuni publice la nivelul întregii Uniuni, aceste acțiuni ar trebui să rămână în afara domeniului de aplicare al prezentei directive.
- (7) Legislația Uniunii în domeniul spălării banilor este pe deplin aplicabilă acțiunilor de spălare a produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni, menționate în prezenta directivă. Prin trimiterea la legislația aplicabilă în domeniul spălării banilor ar trebui să se asigure că toate infracțiunile îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii se supun regimului de sancțiuni introdus prin prezenta directivă.
- (8) Corupția constituie o amenințare deosebit de gravă pentru interesele financiare ale Uniunii, ea putând fi, în multe cazuri, de asemenea legată de acțiuni frauduloase. În acest domeniu este necesară, prin urmare, o incriminare specială. Trebuie să se asigure că infracțiunile relevante sunt incluse în definiție, indiferent dacă acțiunea respectivă reprezintă o încălcare a sarcinilor de serviciu sau nu. În ceea ce privește infracțiunile de corupție pasivă și de deturnare de fonduri, este necesar să se introducă o definiție a funcționarilor publici în care să fie cuprinși toți funcționarii relevanți numiți, aleși sau angajați pe baza unui contract ori investiți cu o funcție oficială, precum și toate persoanele care, fără a deține o funcție oficială, furnizează servicii cetățenilor sau în interesul public general, în numele instituțiilor de stat și al altor organisme publice; este vorba, de exemplu, de contractanți implicați în gestionarea fondurilor UE.
- (9) Interesele financiare ale Uniunii pot fi afectate de anumite tipuri de acțiuni ale unui funcționar public, prin care se intenționează deturnarea unor fonduri sau active contrar

²⁶ Cauza C-539/09, JO C 25/08, 28 ianuarie 2012.

scopului prevăzut și cu intenția de a prejudicia interesele financiare ale Uniunii. Prin urmare, este necesar să se introducă o definiție exactă a infracțiunilor care presupun astfel de acțiuni.

- (10) În practică, unele dintre infracțiunile îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii sunt deseori strâns legate de infracțiunile reglementate la articolul 83 alineatul (1) din tratat și în legislația Uniunii întemeiată pe acest articol. Dispozițiile ar trebui formulate, așadar, astfel încât să se asigure coerența cu această legislație.
- (11) În măsura în care interesele financiare ale Uniunii pot fi afectate sau amenințate, de asemenea, de acțiuni atribuibile unor persoane juridice, acestea din urmă trebuie să răspundă pentru infracțiunile definite în prezenta directivă și comise în numele lor.
- (12) În vederea asigurării unei protecții echivalente a intereselor financiare ale Uniunii prin intermediul unor măsuri cu efect de descurajare în întreaga Uniune, statele membre ar trebui să prevadă în continuare anumite tipuri și niveluri minime de sancțiuni aplicabile infracțiunilor definite în prezenta directivă. Nivelul sancțiunilor nu ar trebui să depășească ceea ce este proporțional pentru infracțiunile respective și, prin urmare, ar trebui introdusă o sumă-limită sub care incriminarea faptei să nu fie necesară.
- (13) Prezenta directivă nu aduce atingere aplicării corecte și eficiente a unor măsuri disciplinare. În cazul condamnării unei persoane pe motivul săvârșirii uneia dintre infracțiunile definite în prezenta directivă în cazuri individuale, pot fi luate în considerare, în conformitate cu legislația națională, sancțiuni care nu pot fi echivalente cu sancțiuni penale. În cazul altor sancțiuni, ar trebui să fie respectat pe deplin principiul *non bis in idem*. Prezenta directivă nu incriminează acțiunile care nu fac și obiectul unor sancțiuni disciplinare sau al altor măsuri aplicabile încălcării sarcinilor de serviciu, în cazurile în care astfel de sancțiuni disciplinare sau alte măsuri pot fi aplicate persoanelor în cauză.
- (14) În cazuri mai grave, sancțiunile prevăzute pentru persoane fizice ar trebui să includă perioade de privare de libertate. Aceste cazuri grave ar trebui definite printr-o trimitere la un anumit prejudiciu global minim, exprimat în bani, care trebuie să fi fost cauzat bugetului Uniunii și, eventual, altui buget, prin săvârșirea acțiunilor infracționale. Introducerea unei perioade minime și a unei perioade maxime de privare de libertate este necesară pentru a se asigura că interesele financiare ale Uniunii beneficiază de o protecție echivalentă în toată Europa. Prin introducerea unei sancțiuni minime de șase luni se garantează faptul că, pentru infracțiunile enumerate la articolul 2 din Decizia-cadru privind mandatul european de arestare, se poate elibera și executa un mandat european de arestare, asigurându-se o cooperare cât mai eficientă posibil în domeniul judiciar și de asigurare a respectării legii. De asemenea, sancțiunile vor avea un puternic efect de descurajare a potențialilor infractori în toată Europa. Pentru cazurile în care infracțiunea a fost săvârșită în cadrul unei organizații criminale, în sensul Deciziei-cadru 2008/841/JAI²⁷, ar trebuie impuse sancțiuni mai severe.
- (15) Având în vedere mai ales mobilitatea autorilor și a produselor provenite din săvârșirea unor activități ilegale îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii, dar și complexitatea investigațiilor transfrontaliere, pe care aceste activități le implică, ar

²⁷ JO L 300, 11.11.2008, p. 42.

trebui ca toate statele membre să își fixeze jurisdicția și să stabilească norme referitoare la termenele de prescripție, care să le permită să combată activitățile de acest gen.

- (16) Pentru a se asigura coerența dreptului Uniunii și respectarea principiului conform căruia nicio persoană nu este condamnată de două ori pentru aceleași fapte, este necesar să se stabilească clar relația dintre sancțiunile prevăzute în prezenta directivă și alte măsuri administrative relevante prevăzute în legislație Uniunii. Ar trebui ca directiva să nu aducă atingere aplicării măsurilor administrative, pedepselor și amenzilor specifice, prevăzute în legislația Uniunii.
- (17) Fără a se aduce atingere celorlalte obligații prevăzute în legislația Uniunii, este necesar să se stabilească un cadru legislativ corespunzător de cooperare între statele membre și Comisie, prin care să se garanteze desfășurarea unor acțiuni eficiente împotriva infracțiunilor definite în prezenta directivă și îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii, cum ar fi schimbul de informații între statele membre și Comisie.
- (18) Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene din 26 iulie 1995²⁸ și protocoalele la aceasta din 27 septembrie 1996²⁹ și 29 noiembrie 1996³⁰ ar trebui abrogate și înlocuite cu prezenta directivă.
- (19) În vederea punerii adecvate în aplicare a prezentei directive de către statele membre, este necesar, printre altele, ca datele cu caracter personal să fie prelucrate de către autoritățile naționale competente și ca statele membre, pe de o parte, și organismele competente ale Uniunii, pe de altă parte, să facă schimb de astfel de date cu caracter personal. Prelucrarea datelor cu caracter personal la nivel național de către autoritățile naționale competente ar trebui să fie reglementată de legislația națională, cu respectarea Convenției Consiliului Europei privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea automată a datelor cu caracter personal din 28 ianuarie 1981 și a protocolului adițional (ETS nr. 181). Schimbul de date cu caracter personal între statele membre ar trebui să fie efectuat conform cerințelor prevăzute în Decizia-cadru 2008/977/JAI a Consiliului³¹. Prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile, organele, agențiile și oficiile Uniunii se supune Regulamentului (CE) nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date³² și normelor aplicabile în ceea ce privește confidențialitatea cercetării judiciare.
- (20) Prin sancțiunile penale se dorește obținerea unui efect disuasiv, însă la aplicarea lor trebuie să se acorde o atenție deosebită respectării drepturilor fundamentale. Prezenta directivă respectă drepturile fundamentale și principiile consacrate, în special, de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, cu precădere dreptul la libertate și securitate, protecția datelor cu caracter personal, libertatea de alegere a ocupației și

²⁸ JO C 316, 27.11.1995, p. 48.

²⁹ JO C 313, 23.10.1996, p. 1.

³⁰ JO C 151, 20.5.1997, p. 1.

³¹ JO L 350, 30.12.2008, p. 60.

³² JO L 8, 12.1.2001, p. 1.

dreptul la muncă, libertatea de a desfășura o activitate comercială, dreptul la proprietate, dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil, prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare, principiile legalității și proporționalității infracțiunilor și pedepselor, precum și dreptul de a nu fi judecat sau condamnat de două ori pentru aceeași infracțiune. Prezenta directivă urmărește să asigure respectarea deplină a acestor drepturi și principii și trebuie pusă în aplicare în mod corespunzător.

- (21) Prezenta directivă se va aplica fără a se aduce atingere dispozițiilor referitoare la ridicarea imunităților, cuprinse în tratat, în Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene, în statutul Curții de Justiție și în textele de punere în aplicare a acestora sau în dispozițiile similare încorporate în legislațiile naționale.
- (22) Prezenta directivă nu aduce atingere normelor și principiilor generale din dreptul penal național privind aplicarea și executarea sentințelor în conformitate cu circumstanțele concrete în fiecare caz în parte.
- (23) Întrucât obiectivul prezentei directive nu poate fi realizat în mod satisfăcător la nivelul statelor membre, putând, așadar, dată fiind anvergura și efectelor măsurii, să fie realizat mai bine la nivelul Uniunii, Uniunea poate adopta măsuri în conformitate cu principiul subsidiarității, astfel cum este prevăzut la articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană. În conformitate cu principiul proporționalității, astfel cum este enunțat la articolul respectiv, prezenta directivă nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului respectiv,

ADOPTĂ PREZENTA DIRECTIVĂ:

Titlul I: Obiect și definiție

Articolul 1 *Obiect*

În prezenta directivă sunt stabilite, prin definirea infracțiunilor și a sancțiunilor relevante, măsurile necesare în domeniul prevenirii și combaterii fraudei și a altor activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii.

Articolul 2 *Definiția intereselor financiare ale Uniunii*

În sensul prezentei directive, „interesele financiare ale Uniunii” înseamnă toate veniturile și cheltuielile care țin de, sunt colectate în sau sunt datorate la:

- (a) bugetul Uniunii;
- (b) bugetele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor înființate în temeiul tratatelor sau bugetele gestionate sau monitorizate de acestea.

Titlul II: Infracțiunile în domeniul prevenirii și combaterii fraudelor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii

Articolul 3

Actele de fraudă care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii

Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că se pedepesc ca infracțiuni următoarele acțiuni, atunci când sunt săvârșite cu intenție:

- (a) în legătură cu cheltuielile, orice acțiune sau inacțiune cu privire la:
 - (i) utilizarea sau prezentarea de declarații sau documente false, incorecte sau incomplete, având ca efect deturnarea sau reținerea necuvenită de fonduri de la bugetul Uniunii ori de la bugetele gestionate de Uniune sau în numele acesteia;
 - (ii) nedivulgarea de informații, cu încălcarea unei obligații specifice, având același efect;
 - (iii) deturnarea unor angajamente sau cheltuieli în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate;
- (b) în legătură cu veniturile, orice acțiune sau inacțiune cu privire la:
 - (i) utilizarea sau prezentarea de declarații sau documente false, incorecte sau incomplete, având ca efect diminuarea ilegală a resurselor bugetului Uniunii sau ale bugetelor gestionate de Uniune ori în numele acesteia;
 - (ii) nedivulgarea de informații, cu încălcarea unei obligații specifice, având același efect;
 - (iii) deturnarea unui beneficiu obținut în mod legal, având același efect.

Articolul 4

Infracțiunile conexe fraudei care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii

1. Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că se pedepsește ca infracțiune transmiterea oricărui tip de informații sau netransmiterea acestora către entitățile sau autoritățile contractante sau de acordare a granturilor în cadrul unei proceduri de achiziții publice sau de acordare de granturi, în care sunt implicate interesele financiare ale Uniunii, de către candidați sau ofertanți ori de către persoane responsabile de elaborarea răspunsurilor la cererile de oferte sau la cererile de grant ale acestor participanți sau implicate în elaborarea acestora, atunci când transmiterea sau netransmiterea este săvârșită cu intenție și cu scopul de a eluda sau de a denatura aplicarea criteriilor de eligibilitate, de excludere, de selecție sau de atribuire.
2. Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că se pedepsește ca infracțiune spălarea banilor, astfel cum este definită la articolul 1 alineatul (2) din

Directiva 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului³³, în care sunt implicate bunuri provenite din săvârșirea unor infracțiuni reglementate de prezenta directiva.

3. Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că se pedepsesc ca infracțiuni următoarele acțiuni, atunci când sunt săvârșite cu intenție:
 - (a) acțiunea unui funcționar public, care, în mod direct sau printr-un intermediar, solicită sau primește avantaje de orice fel pentru el însuși sau pentru o terță parte ori acceptă o promisiune referitoare la un astfel de avantaj în schimbul întreprinderii sau neîntreprinderii unor acțiuni în conformitate cu atribuțiile sale sau în exercitarea atribuțiilor sale într-un mod care prejudiciază sau este susceptibil să prejudicieze interesele financiare ale Uniunii (corupție pasivă);
 - (b) acțiunea oricărei persoane care, în mod direct sau printr-un intermediar, promite sau acordă avantaje de orice fel unui funcționar public pentru acesta însuși sau pentru o terță parte în schimbul întreprinderii sau neîntreprinderii de către funcționarul public respectiv a unor acțiuni în conformitate cu atribuțiile sale sau în exercitarea atribuțiilor sale într-un mod care prejudiciază sau este susceptibil să prejudicieze interesele financiare ale Uniunii (corupție activă);
4. Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că se pedepsește ca infracțiune actul intenționat prin care un funcționar public angajează sau plătește fonduri ori alocă sau utilizează active contrar scopului prevăzut și cu intenția de a prejudicia interesele financiare ale Uniunii (deturnare).
5. În sensul prezentului articol, „funcționar public” înseamnă:
 - (a) orice persoană care deține o funcție legislativă, administrativă sau judiciară în serviciul public al Uniunii sau al statelor membre ori al țărilor terțe;
 - (b) orice altă persoană din serviciul public al Uniunii sau al statelor membre ori al țărilor terțe care, fără a deține o astfel de funcție, participă la gestionarea intereselor financiare ale Uniunii sau la deciziile referitoare la acestea.

Titlul III: Dispoziții generale referitoare la infracțiunile din domeniul prevenirii și combaterii fraudelor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii

Articolul 5

Instigarea, complicitatea, tentativa

1. Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a se asigura că se pedepsesc ca infracțiuni instigarea și complicitatea la infracțiunile menționate în titlul II.
2. Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a se asigura că se pedepsește ca infracțiune tentativa de a săvârși oricare dintre infracțiunile menționate la articolul 3 sau la articolul 4 alineatul (4).

³³ JO L 309, 25.11.2005, p. 15.

Articolul 6
Răspunderea persoanelor juridice

1. Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a se asigura că răspunderea persoanelor juridice poate fi antrenată pentru oricare dintre infracțiunile prevăzute în titlul II și săvârșite în beneficiul lor de către orice persoană care acționează fie pe cont propriu, fie ca parte a unui organ al persoanei juridice respective, și care deține o funcție de conducere în cadrul acesteia în temeiul:
 - (a) unei împuterniciri din partea persoanei juridice respective;
 - (b) unei competențe de a lua decizii în numele persoanei juridice respective; sau
 - (c) unei competențe de exercitare a controlului în cadrul persoanei juridice respective.
2. Statele membre iau, de asemenea, măsurile necesare pentru a se asigura că poate fi antrenată răspunderea unei persoane juridice atunci când lipsa supravegherii sau a controlului din partea unei persoane menționate la alineatul (1) a făcut posibilă săvârșirea oricăreia dintre infracțiunile menționate în titlul II, în beneficiul persoanei juridice respective, de către o persoană aflată sub autoritatea sa.
3. Antrenarea răspunderii unei persoane juridice, astfel cum se prevede la alineatele (1) și (2), nu exclude inițierea procedurilor penale împotriva persoanelor fizice care sunt autori ai infracțiunilor menționate în titlul II ori care răspund penal conform articolului 5.
4. În sensul prezentei directive, „persoană juridică” înseamnă orice entitate care are personalitate juridică în temeiul legislației aplicabile, cu excepția statelor sau a organismelor publice în exercitarea prerogativelor lor de autoritate publică și a organizațiilor publice internaționale.

Articolul 7
Sancțiunile pentru persoanele fizice

1. În ceea ce privește persoanele fizice, statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că în cazul săvârșirii infracțiunilor menționate în titlul II se aplică sancțiuni penale eficace, proporționale și disuasive, care includ amenzi și pedeapsa cu închisoarea, astfel cum se prevede la articolul 8.
2. Pentru infracțiuni minore, în cazul cărora prejudiciul produs este mai mic de 10 000 EUR, avantajele obținute sunt mai mici de 10 000 EUR și circumstanțele nu sunt deosebit de grave, statele membre pot să prevadă sancțiuni de altă natură decât penală.
3. Alineatul (1) nu aduce atingere exercitării competențelor disciplinare de către autoritățile competente împotriva funcționarilor publici.
4. Statele membre se asigură că sancțiunile de altă natură, care nu pot fi echivalate cu sancțiuni penale și care sunt impuse deja aceleiași persoane pentru aceeași acțiune,

pot fi luate în considerare în momentul condamnării persoanei respective pentru săvârșirea uneia dintre infracțiunile menționate în titlul II.

Articolul 8
Pedepsele minime cu închisoare

1. Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că pentru infracțiunile menționate la articolul 3 și la articolul 4 alineatele (1) și (4), în cazul cărora avantajul obținut sau prejudiciul produs este de cel puțin 100 000 EUR, se aplică:

(a) o pedeapsă minimă cu închisoarea de cel puțin 6 luni;

(b) o pedeapsă maximă cu închisoarea de cel puțin 5 ani.

Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că pentru infracțiunile menționate la articolul 4 alineatele (2) și (3), în cazul cărora avantajul obținut sau prejudiciul produs este de cel puțin 30 000 EUR, se aplică:

(a) o pedeapsă minimă cu închisoarea de cel puțin 6 luni;

(b) o pedeapsă maximă cu închisoarea de cel puțin 5 ani.

2. Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că pentru infracțiunile menționate în titlul II se aplică o pedeapsă maximă cu închisoarea de cel puțin 10 ani dacă infracțiunea a fost săvârșită în cadrul unei organizații criminale în sensul Deciziei-cadru 2008/841.

Articolul 9
Tipurile de sancțiuni minime pentru persoanele juridice

Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că orice persoană juridică a cărei răspundere este antrenată în temeiul articolului 6 este pasibilă de sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive, care includ amenzi penale sau de altă natură și eventual alte sancțiuni, precum:

- (a) excluderea de la avantajele sau ajutoarele publice;
- (b) interdicția temporară sau permanentă de a desfășura activități comerciale;
- (c) plasarea sub supraveghere judiciară;
- (d) lichidarea judiciară;
- (e) închiderea temporară sau permanentă a unităților care au servit la săvârșirea infracțiunii.

Articolul 10
Înghețarea și confiscarea

Statele membre asigură înghețarea și confiscarea produselor și instrumentelor infracțiunilor menționate în titlul II, în conformitate cu Directiva .../.../... [a Parlamentului European și a Consiliului privind înghețarea și confiscarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni în Uniunea Europeană]³⁴.

Articolul 11
Jurisdicția

1. Statele membre iau măsurile necesare pentru a-și stabili jurisdicția în privința infracțiunilor menționate în titlul II atunci când:
 - (a) infracțiunea a fost săvârșită, în totalitate sau parțial, pe teritoriul statului membru respectiv; sau
 - (b) autorul infracțiunii este cetățean al statului membru respectiv.
2. Pentru cazul menționat la alineatul (1) litera (b), statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că jurisdicția lor nu se supune condiției ca urmărirea penală să poată fi inițiată numai în urma unei plângeri depuse de victimă la locul săvârșirii infracțiunii sau a unei denunțări din partea statului în care a fost săvârșită infracțiunea.

³⁴ În curs de adoptare pe baza propunerii COM(2012) 85.

3. Statele membre se asigură că jurisdicția lor cuprinde și situațiile în care o infracțiune este săvârșită prin mijloace ale tehnologiei informațiilor și comunicațiilor accesate de pe teritoriul lor.

Articolul 12

Prescrierea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii

1. Statele membre asigură un termen de prescripție de cel puțin cinci ani de la data săvârșirii infracțiunii, în care infracțiunile menționate în titlul II și la articolul 5 să poată face obiectul cercetărilor, urmăririi penale, trimiterii în judecată și pronunțării unor hotărâri judecătorești.
2. Statele membre se asigură că, din momentul efectuării oricărui act de către autoritățile naționale competente, cum ar fi, în special, demararea efectivă a cercetărilor sau a urmăririi penale, termenul de prescripție se întrerupe și începe să curgă un nou termen de prescripție de cel puțin 10 ani de la data săvârșirii infracțiunii.
3. Statele membre iau măsurile necesare pentru ca aplicarea unei sancțiuni impuse în urma unei condamnări definitive pentru săvârșirea uneia dintre infracțiunile menționate în titlul II și la articolul 5 să fie posibilă pentru o perioadă suficientă de timp, care nu trebuie să fie mai mică de 10 ani de la data condamnării definitive.

Articolul 13

Recuperarea

Prezenta directivă nu aduce atingere dispozițiilor referitoare la recuperarea sumelor plătite în mod necuvenit în contextul săvârșirii infracțiunilor menționate în titlul II.

Articolul 14

Interacțiunea cu alte acte juridice aplicabile ale Uniunii

Aplicarea unor măsuri administrative, sancțiuni și amenzi, astfel cum se prevede în legislația Uniunii, în special a celor în sensul articolelor 4 și 5 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului³⁵ sau în legislațiile naționale adoptate în conformitate cu o anumită obligație în temeiul legislației Uniunii, nu aduce atingere prezentei directive. Statele membre se asigură că toate procedurile penale inițiate pe baza dispozițiilor naționale de punere în aplicare a prezentei directive nu afectează aplicarea corespunzătoare și efectivă a măsurilor administrative, a sancțiunilor și a amenzilor care nu pot fi echivalate cu acțiuni penale, prevăzute în legislația Uniunii sau în dispozițiile naționale de punere în aplicare.

³⁵ Regulamentul (Euratom, CE) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO L 312, 23.12.1995, p. 1).

Titlul IV: Dispoziții finale

Articolul 15

Cooperarea dintre statele membre și Comisia Europeană (Oficiul European de Luptă Antifraudă)

1. Statele membre și Comisia cooperează în domeniul combaterii infracțiunilor menționate în titlul II. În acest scop, Comisia acordă întreaga asistență tehnică și operațională de care autoritățile naționale competente au nevoie pentru o mai bună coordonare a cercetărilor lor.
2. Autoritățile competente ale statelor membre pot face schimb de informații cu Comisia pentru a facilita stabilirea faptelor și pentru a asigura întreprinderea unor acțiuni eficiente împotriva infracțiunilor menționate în titlul II. Comisia și autoritățile naționale competente țin seama, pentru fiecare caz în parte, de cerințele specifice secretului cercetării judecătorești și protecției datelor. În acest scop, atunci când un stat membru furnizează informații Comisiei, acesta are dreptul de a stabili condițiile specifice pentru utilizarea acestor informații de către Comisie sau de către orice alt stat membru căruia i-ar putea fi transmise informațiile respective.

Articolul 16

Abrogarea convențiilor de drept penal pentru protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene

Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene din 26 iulie 1995 și protocoalele la aceasta din 27 septembrie 1996, 29 noiembrie 1996 și 19 iunie 1997 se abrogă de la [data aplicării conform articolului 17 alineatul (1) al doilea paragraf].

Articolul 17

Transpunerea

1. Statele membre adoptă și publică până la [...] actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive. Statele membre comunică Comisiei textul acestor acte.

Statele membre aplică aceste acte începând cu [...].

Atunci când statele membre adoptă aceste acte, ele cuprind o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o astfel de trimitere la data publicării lor oficiale. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri.

2. Statele membre comunică Comisiei textul principalelor dispoziții de drept intern pe care le adoptă în domeniul reglementat de prezenta directivă.

Articolul 18
Intrarea în vigoare

Prezenta directivă intră în vigoare în a douăzecea zi de la data publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

Articolul 19
Destinatari

Prezenta directivă se adresează statelor membre.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Parlamentul European
Președintele

Pentru Consiliu
Președintele