



Access to European Funds – Criminal Implications

Gabriel Florinel ION¹

Silviu JÎRLĂIANU²

Abstract: *This article investigates the criminal implications associated with accessing European funds in the legal context of the European Union and its member states. Accessing European funds is a complex process, in which organizations and institutions from member states can request and receive funding for various projects and initiatives. However, there are risks related to the incorrect or fraudulent use of these funds, which can attract criminal consequences for those involved. In this context, the article examines the relevant European legislation, including the rules and regulations on the management and use of European funds, as well as the control and monitoring mechanisms implemented by the European Union and the Member States to prevent and sanction fraud and abuse. Also, relevant case studies and practical examples are analyzed to highlight the types of crimes associated with fraudulent access to European funds and their legal consequences. Finally, recommendations are proposed for strengthening measures to prevent and combat fraud in accessing European funds and for ensuring compliance with legal and ethical norms in the use of these financial resources.*

Keywords: *financial law; criminal law; European Union; European funds; tax evasion.*

1. Introducere

În timpul etapei de pregătire pentru aderarea României la Uniunea Europeană, s-au introdus în legislația națională noi tipuri de infracțiuni pentru a asigura protecția

¹ PhD in progress, Doctoral School of Socio-Human Sciences, "Dunărea de Jos" University of Galați, Corresponding author: gabrielgaby14598@gmail.com.

² Senior Lecturer, PhD, "Dunărea de Jos" University of Galați, Faculty of Law and Administrative Sciences, E-mail: silviu.jirlaianu@ugal.ro.



Copyright: © 2024 by the authors.
Open access publication under the terms and conditions of the
Creative Commons Attribution (CC BY) license
(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

fondurilor europene. Acest demers a fost realizat prin adoptarea Legii nr. 161/2003¹, care viza măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea funcțiilor publice și prevenirea corupției (Grădinaru, 2016, p. 10).

Legea menționată a introdus o secțiune nouă în cadrul Legii nr. 78/2000², axată pe prevenirea, descoperirea și sancționarea corupției, care a fost intitulată „*Infrațiuni împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene*”. Aceasta a urmărit incriminarea acțiunilor care afectează bugetele Comunităților Europene conform Convenției europene privind protecția intereselor financiare ale acestora și protocoalelor asociate. Printre infracțiunile incluse s-au numărat obținerea ilegală de fonduri europene, deturnarea acestor fonduri, diminuarea ilegală a resurselor din bugetele Comunităților Europene și neglijența în serviciu care afectează aceste interese financiare.

2. Conținutul legal

Deși nu s-a atribuit o denumire marginală prin lege, fapta descrisă în articolul 181 este recunoscută în doctrină și sub numele de infracțiunea de fraudare a cheltuielilor, plecând de la definiția stabilită în articolul 1 al Convenției PIF³. Potrivit articolului 479 din Codul penal adoptat în 2004 prin Legea nr. 301/2004⁴, această infracțiune era cunoscută sub numele de nerespectarea normelor privind obținerea de fonduri din bugetele Comunităților Europene.

Obținerea ilegală de fonduri europene constă, conform legii actuale, în utilizarea sau prezentarea cu intenție de documente sau declarații false, inexacte sau incomplete, sau omisiunea de a furniza, în cunoștință de cauză, informațiile cerute conform legii pentru a obține fonduri din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele gestionate de acestea sau în numele lor, dacă această acțiune duce la obținerea frauduloasă a acestor fonduri.

Legislația română a adoptat în principal definiția fraudei din Convenția PIF, dar a făcut-o parțial, abordând în cuprinsul său doar primele două modalități de comitere. Trebuie menționat că în Noul Cod Penal, fapta de obținere ilegală de fonduri a fost incriminată în articolul 306, constând în utilizarea sau prezentarea de documente sau informații false, inexacte sau incomplete pentru a primi aprobările sau garanțiile

¹ Legea nr. 161/2003, publicată în Monitorul Oficial nr. 279 din 21 aprilie 2003.

² Legea nr. 78/2000, publicată în Monitorul Oficial nr. 219 din 18 mai 2000.

³ Protejarea intereselor financiare ale UE - combaterea fraudei, disponibil la <https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/summary/protecting-the-eu-s-financial-interests-fight-against-fraud.html>, accesat pe 23.03.2024, ora 17:11

⁴ Legea nr. 301 din 28 iunie 2004, abrogată de Legea nr. 286 din 17 iulie 2009 privind Codul penal, publicată în Monitorul Oficial nr. 575 din 29 iunie 2004.

necesare pentru acordarea finanțărilor obținute sau garantate din fonduri publice (naționale), dacă aceasta duce la obținerea frauduloasă a acestor fonduri.

3. Condiții preexistente

Obiectul juridic special al infracțiunii prevăzute în articolul 18 din Legea nr. 78/2000 privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, este reprezentat de relațiile sociale privind interesele financiare ale Uniunii Europene, ale căror bună desfășurare necesită integritate în accesarea fondurilor europene. O decizie semnificativă în acest sens este Decizia nr. 552 din 15 mai 2008 a Curții Constituționale a României, care a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 18 din Legea nr. 78/2000 privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție. Curtea a considerat că aceste dispoziții legale au fost instituite pentru a proteja relațiile sociale referitoare la încrederea publică în utilizarea sau prezentarea de documente în vederea obținerii de fonduri din bugetul general al instituției europene (Toader, 2011, pp. 171-172). Astfel, textul de lege criticat se aplică tuturor persoanelor implicate în infracțiune, fără discriminare și fără a încălca garanțiile constituționale referitoare la dreptul la un proces echitabil sau la dreptul la apărare.

Obiectul material al infracțiunii îl constituie sumele de bani obținute ilegal, sume care nu s-ar fi putut obține dacă s-ar fi făcut declarații corecte. Subiectul pasiv imediat este statul, prin structurile specializate, care este responsabil față de Comisia Europeană pentru rambursarea fondurilor obținute ilegal. Subiectul pasiv mediat este Comisia Europeană, care este singura autoritate însărcinată cu execuția bugetară.

Obiectul material poate include înscrisurile folosite sau declarațiile date pentru obținerea fondurilor europene, care pot fi supuse acțiunii de falsificare sau care pot fi inexacte sau incomplete. În acest sens, infracțiunea este considerată o specie a infracțiunii de înșelăciune, deoarece obținerea de fonduri se realizează prin prezentarea unor situații care nu corespund realității, prin utilizarea de documente sau declarații false, inexacte sau incomplete ori prin omisiunea de a furniza datele cerute potrivit legii.

Subiectul activ al infracțiunii de fraudă privind cheltuielile poate fi orice persoană, fără a exista o cerință specifică privind calitatea acesteia. Cu toate acestea, dacă infractorul deține o anumită calitate la momentul săvârșirii faptei, acest lucru poate fi considerat o circumstanță agravantă a răspunderii penale. Infracțiunea poate fi săvârșită și de către persoane juridice, în anumite condiții prevăzute de lege.

Participația penală poate avea loc în toate formele sale, inclusiv coautoratul, instigarea sau complicitatea.

4. Conținutul constitutiv

Elementul material în varianta tipică constă în utilizarea sau prezentarea de documente sau declarații false, inexacte sau incomplete. În varianta asimilată, elementul material constă în omisiunea de a furniza datele solicitate de lege pentru a obține fonduri din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta sau în numele său. Prin urmare, în varianta tipică, elementul material implică o acțiune, în timp ce în varianta asimilată implică o inacțiune.

Folosirea presupune utilizarea documentelor sau a declarațiilor false, inexacte sau incomplete, fără a fi relevant modul în care au fost prezentate, fie direct, prin intermediul unui intermediar sau prin poștă. Documentele false sunt acelea care au fost alterate sau contrafăcute (contrafacerea înseamnă crearea unui document întreg sau parțial fictiv).

Alterarea documentului implică intervenția asupra acestuia prin înlocuirea datelor reale cu altele false sau prin eliminarea datelor relevante pentru accesarea fondurilor. Declararea falsă constă în faptul că autorul face declarații care nu corespund realității în scopul obținerii unor fonduri europene.

În aceste situații, infracțiunea de uz de fals, prevăzută de articolul 323 din Codul penal, sau infracțiunea de fals în declarații, prevăzută de articolul 326 din Codul penal, este absorbită în infracțiunea reglementată de articolul 181.

Cu toate acestea, în cazul în care autorul infracțiunii este implicat în crearea unui document fals, el va fi responsabil atât pentru infracțiunea prevăzută de articolul 181 din Legea nr. 78/2000, cât și pentru infracțiunile de fals material în înscrisuri oficiale, fals intelectual sau fals în înscrisuri sub semnătură privată. Pentru a fi subiect activ și al infracțiunii de fals intelectual, este necesar ca autorul să fie un funcționar public care își desfășoară atribuțiile de serviciu. În această privință, cele două infracțiuni pot coexista doar dacă un funcționar public implicat într-o autoritate de management/control/audit realizează un fals intelectual și este complice la infracțiunea specială prevăzută de articolul 181 din Legea nr. 78/2000.

Aceeași soluție se aplică și atunci când beneficiarul fondurilor, autor al infracțiunii prevăzute de articolul 181 din Legea nr. 78/2000, utilizează documente (înscrieri sub semnătură privată sau înscrisuri oficiale) pe care le-a creat el însuși. Această interpretare a fost confirmată de practica judiciară, care a considerat că infracțiunea prevăzută în articolul 181 reprezintă o specie a infracțiunii de înșelăciune.

În legătură cu această problemă, trebuie menționat că Înalta Curte de Casație și Justiție a fost sesizată pentru a da o hotărâre de principiu cu privire la posibilitatea de a reține infracțiunea de folosire sau prezentare de documente sau declarații false, inexacte sau incomplete în concurs ideal cu infracțiunea de înșelăciune sau dacă poate fi reținută doar infracțiunea prevăzută de articolul 181 în ipoteza unui singur

prejudiciu, cauzat autorității contractante. Cu toate că sesizarea a fost declarată inadmisibilă, s-a făcut o prezentare a jurisprudenței Înaltei Curți în acest sens. Astfel, s-a stabilit că infracțiunea prevăzută în articolul 181 reprezintă singura infracțiune în cazul obținerii ilegale de fonduri din bugetul Comunităților Europene sau din contribuția națională, fără a fi necesară reținerea și a infracțiunii de înșelăciune.

Prin hotărârea nr. 1313 din 14 aprilie 2014 a Secției penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție, publicată în Buletinul Casei¹, s-a stabilit că utilizarea de documente false în vederea obținerii frauduloase a finanțărilor nerambursabile din fonduri provenite din bugetul Uniunii Europene și din bugetul de stat al României reprezintă o infracțiune conform articolului 181 alineatul (1) din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, în legătură cu fondurile europene, și o infracțiune de obținere ilegală de fonduri conform articolului 306 alineatul (1) din Codul penal, referitor la fondurile din bugetul de stat (și infracțiunea de înșelăciune conform articolului 215 din Codul penal din 1969), în concurs.

Observând că există o practică judiciară neuniformă în această problemă, Înalta Curte, fiind sesizată printr-un recurs în interesul legii de către procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, a rezolvat chestiunea prin Decizia nr. 4 din 4 aprilie 2016².

Astfel, prin această hotărâre s-a stabilit că, conform interpretării și aplicării unitare a dispozițiilor legale menționate, fapta de a utiliza în cadrul autorității contractante, prin acțiunea autorului, documente sau declarații inexacte, care au condus la obținerea frauduloasă a fondurilor europene sau a fondurilor de stat, constituie o infracțiune unică conform articolului 181 alineatul (1) din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, indiferent de faptul că legea penală mai favorabilă este vechea sau noua lege.

Prin Noul Cod Penal s-a introdus și infracțiunea de obținere ilegală de fonduri conform articolului 306. Conform acestui text, utilizarea sau prezentarea de documente sau date false, inexacte sau incomplete în scopul obținerii aprobărilor sau garanțiilor necesare pentru acordarea finanțărilor din fonduri publice, dacă rezultatul este obținerea frauduloasă a acestor fonduri, se pedepsește cu închisoare între 2 și 7 ani. Tentativa este și ea pedepsită. Astfel, se consideră că săvârșirea unei astfel de fapte împotriva bugetelor publice naționale atrage răspunderea penală a făptuitorului pentru comiterea infracțiunii prevăzute de articolul 306 Cod Penal, iar în aceste cazuri nu mai poate fi reținută infracțiunea de înșelăciune prevăzută de articolul 244 Cod Penal. Motivul este că infracțiunea prevăzută de articolul 306 din

¹ Decizia nr. 1313 din 14 aprilie 2014, publicată în Revista Oficială a Înaltei Curți de Casație și Justiție, nr. 3/2015, Editura C.H. Beck, p. 37-41.

² Decizia nr. 4 din 4 aprilie 2016, publicată în Monitorul Oficial nr. 418 din 02 iunie 2016.

același cod este o formă calificată a infracțiunii de înșelăciune (prin mijloace frauduloase).

5. Aspecte procesuale

Urmărirea penală pentru infracțiunea prevăzută în articolul 181 din Legea numărul 78/2000 este efectuată obligatoriu de către procuror, iar acțiunea penală se inițiază din oficiu. Odată cu modificarea Ordonanței de Urgență numărul 43/2002¹ referitoare la Direcția Națională Anticorupție, infracțiunile care vizează interesele financiare ale Uniunii Europene au fost atribuite exclusiv Direcției Naționale Anticorupție, conform prevederilor din articolul I punctul 17 din Ordonanța de Urgență numărul 134/2005² pentru modificarea și completarea Ordonanței de Urgență a Guvernului numărul 43/2002 privind Parchetul Național Anticorupție.

Înainte de intrarea în vigoare a Codului de Procedură Penală stipulat prin Legea numărul 135/2010³, judecata în primă instanță era de competența judecătoriilor, iar hotărârile emise de acestea în legătură cu aceste infracțiuni puteau fi contestate prin recurs la curțile de apel. După data de 1 februarie 2014, când a intrat în vigoare Noul Cod de Procedură Penală, competența de soluționare a acestor cazuri revine tribunalelor în primă instanță.

Conform articolului 36 alineatul (1) litera c) din Codul de Procedură Penală, tribunalele judecă în primă instanță, printre altele, infracțiunile pentru care urmărirea penală a fost efectuată de către Direcția Națională Anticorupție, dacă nu sunt atribuite alte instanțe ierarhic superioare prin lege. Prin urmare, tribunalele sunt instanțele de drept comun pentru judecarea în primă instanță a tuturor infracțiunilor investigate de Direcția Națională Anticorupție, cu excepția celor care sunt de competența altor instanțe superioare ierarhic.

Împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță poate fi exercitat apelul, ca formă obișnuită de atac, la Curțile de Apel, în mod normal, sau la Înalta Curte de Casație și Justiție, în cazurile în care judecata fondului se desfășoară la Curțile de Apel sau la Înalta Curte de Casație și Justiție, având în vedere calitatea persoanei inculpate, conform dispozițiilor menționate anterior.

¹ Ordonanța de Urgență nr. 43 din 4 aprilie 2002, publicată în Monitorul Oficial nr. 244 din 11 aprilie 2002.

² Ordonanța de Urgență nr. 134/2005, publicată în Monitorul Oficial nr. 899 din 7 oct. 2005.

³ Legea nr. 135/2010, publicată în Monitorul Oficial nr. 486 din 15 iulie 2010.

6. Concluzii

Accesarea fondurilor europene implică unele riscuri penale considerabile, având în vedere regulile și prevederile legislative stricte în vigoare. Încălcarea acestor reguli poate conduce la infracțiuni grave precum folosirea de documente false, înșelăciunea sau uzul de fals, având consecințe juridice serioase pentru cei implicați.

Este esențial ca cei implicați în accesarea și gestionarea fondurilor europene să fie conștienți de obligațiile lor legale și să acționeze în conformitate cu acestea pentru a evita riscurile penale. De asemenea, este crucial să existe transparență și integritate în procesul de accesare a fondurilor europene, pentru a asigura utilizarea corectă a acestor resurse și pentru a preveni eventualele abuzuri sau fraude.

În acest sens, autoritățile competente, cum ar fi Direcția Națională Anticorupție, au un rol crucial în investigarea și sancționarea oricăror încălcări ale legii în legătură cu accesarea fondurilor europene. Prin aplicarea corectă a legii și prin promovarea unor standarde ridicate de integritate și conformitate, se poate contribui la utilizarea eficientă și transparentă a acestor fonduri în beneficiul societății și al dezvoltării durabile.

7. Referințe

Grădinaru, D. (2016). *Investigarea infracțiunilor contra intereselor financiare ale UE/ Investigating crimes against the EU's financial interests*. Bucharest: C.H. Beck.

Toader, T. (2011). *Infracțiunile prevăzute în legile speciale/Offenses provided for in special laws*. 4th revised and updated edition. Bucharest: Hamangiu.

Decizia nr. 1313 din 14 aprilie 2014, publicată în Revista Oficială a Înaltei Curți de Casație și Justiție, nr. 3/2015/ Decision no. 1313 of 14 April 2014, published in the Official Journal of the High Court of Cassation and Justice, no. 3/2015, C.H. Beck Publishing House, pp. 37-41.

Decizia nr. 4 din 4 aprilie 2016, publicată în Monitorul Oficial nr. 418 din 02 iunie 2016/ Decision No. 4 of April 4, 2016, published in the Official Monitor No. 418 of June 2, 2016.

Legea nr. 135/2010, publicată în Monitorul Oficial nr. 486 din 15 iulie 2010/ Law no. 135/2010, published in the Official Monitor no. 486 of 15 July 2010.

Legea nr. 161/2003, publicată în Monitorul Oficial nr. 279 din 21 aprilie 2003/ Law no. 161/2003, published in the Official Monitor no. 279 of 21 April 2003.

Legea nr. 301 din 28 iunie 2004, abrogată de Legea nr. 286 din 17 iulie 2009 privind Codul penal, publicată în Monitorul Oficial nr. 575 din 29 iunie 2004/ Law No. 301 of 28 June 2004, repealed by Law No. 286 of 17 July 2009 on the Criminal Code, published in the Official Monitor No. 575 of 29 June 2004.

Legea nr. 78/2000, publicată în Monitorul Oficial nr. 219 din 18 mai 2000/ Law no. 78/2000, published in the Official Monitor no. 219 of 18 May 2000.

Ordonanța de Urgență nr. 43 din 4 aprilie 2002, publicată în Monitorul Oficial nr. 244 din 11 aprilie 2002/ Emergency Ordinance No. 43 of April 4, 2002, published in the Official Monitor No. 244 of April 11, 2002.

Ordonanța de Urgență numărul 134/2005, publicată în Monitorul Oficial nr. 899 din 7 oct. 2005/ Emergency Ordinance number 134/2005, published in the Official Monitor no. 899 of 7 Oct. 2005..

Protejarea intereselor financiare ale UE - combaterea fraudei/ Protecting the EU's financial interests - fighting fraud, available at <https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/summary/protecting-the-eu-s-financial-interests-fight-against-fraud.html>.