



COMBATEREA FRAUDEI ȘI PROTEJAREA INTERESELOR FINANCIARE ALE UNIUNII EUROPENE

Acțiunile Uniunii Europene în materie de control bugetar se bazează pe două principii: pe de o parte, controlul bugetar propriu-zis și, pe de altă parte, protejarea intereselor financiare ale Uniunii și combaterea fraudei.

TEMEI JURIDIC

- Articolele 287 și 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE);
- Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului, titlul IX, capitolele 1 și 2, și titlul X;
- Acordul interinstituțional (All) din 2 decembrie 2013 între Parlamentul European, Consiliu și Comisie privind disciplina bugetară, cooperarea în chestiuni bugetare și buna gestiune financiară, partea a III-a;
- Regulamentul de procedură al PE, titlul II capitolul 6 articolele 92a, 93 și 94; titlul V capitolul 1 articolul 121, capitolul 2 articolul 125 și capitolul 4 articolul 132; anexa IV;
- articolul 83 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene referitor la protecția intereselor financiare ale Uniunii;
- Parchetul European (EPPO): articolul 86 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene referitor la crearea unui Parchet European.

OBIECTIVE

Este vital pentru Uniunea Europeană să își protejeze interesele financiare, astfel încât cetățenii să aibă încredere că banii lor sunt utilizați în mod corespunzător. Este important, de asemenea, să fie urmărită și controlată activitatea Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) și să fie sprijinită activitatea sa de combatere a fraudelor și a neregulilor în execuția bugetului Uniunii.

CONTEXT

În decembrie 1995, Parlamentul și-a exercitat pentru prima dată dreptul conferit prin tratat de a crea o comisie de anchetă și de a investiga acuzații de fraudă și de



administrare defectuoasă sub regimul de tranzit comunitar. Recomandările comisiei de anchetă s-au bucurat atunci de un sprijin considerabil.

În ultimii ani, textele legislative și recomandările în materie de fraudă și protejare a intereselor Uniunii au devenit mai numeroase. Prin aceste texte se are în vedere mai ales îmbunătățirea funcționării OLAF și consolidarea garanțiilor procedurale în cadrul investigațiilor, printr-o abordare graduală menită să însoțească crearea Parchetului European (EPPO), reformarea Eurojust^[1] și o mai bună protecție a intereselor financiare ale Uniunii, dar și asigurarea protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene prin dreptul penal și anchete administrative, prin intermediul unei politici integrate de protejare a banilor publici și al strategiei antifraudă a Comisiei^[2]. Patru comunicări importante au fost publicate în 2012 și 2013 privind „Un plan de acțiune în vederea consolidării luptei împotriva fraudei și a evaziunii fiscale”^[3], „Protecția bugetului Uniunii Europene până la sfârșitul exercițiului 2012”^[4] și „Aplicarea corecțiilor financiare nete impuse statelor membre în domeniile agriculturii și politicii de coeziune”^[5].

De asemenea, în 2013 au fost adoptate două directive: una referitoare la sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în ceea ce privește aplicarea facultativă și temporară a mecanismului de taxare inversă în legătură cu furnizarea anumitor bunuri și servicii care prezintă risc de fraudă, iar cealaltă privind un mecanism de reacție rapidă împotriva fraudelor în materie de TVA^[6]. Ar trebui, de asemenea, citată propunerea de directivă privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin intermediul dreptului penal^[7], precum și documentul Comisiei intitulat „Raportul anticorupție al UE”^[8], și comunicarea Comisiei din aprilie 2016 referitoare la un plan de acțiune privind TVA^[9]. Mai recent, în primăvara anului 2018, în perspectiva noului cadru financiar multianual (2021-2027), Comisia a adoptat o propunere privind un nou program antifraudă al UE, destinat în principal să reproducă și să îmbunătățească programul Hercule III (2014-2020) și să îl combine cu două activități deja desfășurate de OLAF: Sistemul de informații antifraudă (AFIS) și Sistemul de gestionare a neregulilor (IMS).

A. Măsuri de combatere a fraudei luate de către OLAF

Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) are competența de a desfășura investigații administrative în mod independent de Comisie. În temeiul regulamentelor privind investigațiile efectuate de OLAF, la 25 mai 1999, Parlamentul, Consiliul și Comisia au semnat un acord interinstituțional privind investigațiile interne. Acordul stipulează faptul că fiecare instituție trebuie să stabilească norme interne comune menite să asigure o bună desfășurare a investigațiilor OLAF. O parte dintre aceste norme, acum incluse în Statutul funcționarilor Uniunii Europene, obligă personalul să coopereze cu OLAF și prevăd o anumită protecție a membrilor personalului care divulgă informații cu privire la posibile cazuri de fraudă sau corupție. O reformă a OLAF a

[1] [COM\(2013\)0532](#) și [COM\(2013\)0533](#) din 17 iulie 2013.

[2] [COM\(2011\)0293](#) din 26 mai 2011 și [COM\(2011\)0376](#) din 24 iunie 2011.

[3] [COM\(2012\)0722](#) din 6 decembrie 2012.

[4] [COM\(2013\)0682](#) din 30 septembrie 2013.

[5] [COM\(2013\)0934](#) din 13 decembrie 2013.

[6] Directivele 2013/43 și 2013/42 din 22 iulie 2013 (JO L 201, 26.7.2013, p. 4; JO L 201, 26.7.2013, p. 1).

[7] [COM\(2012\)0363](#) din 11 iulie 2012.

[8] [COM\(2014\)0038](#) din 3 februarie 2014.

[9] [COM\(2016\)0148](#) din 7 aprilie 2016.



fost avută în vedere încă din 2003. După aproape zece ani de dezbateri și negocieri, diferitele părți care participă la trilog (Parlamentul, Consiliul și Comisia) au ajuns la un compromis ce reprezintă un progres remarcabil și capabil de a garanta eficacitatea, eficiența și răspunderea OLAF, conservându-i totodată independența în materie de anchete.

În noiembrie 2008, Parlamentul a adoptat, cu o majoritate covârșitoare, „Raportul Gräßle”, care a modificat substanțial propunerea inițială a Comisiei, ceea ce a condus la introducerea regulamentului în vigoare^[10] câțiva ani mai târziu, acesta fiind, la rândul său, modificat în iulie 2016.

Noul text aduce îmbunătățiri substanțiale, mai exact, o definiție mai clară a cadrului juridic pentru anchetele antifraudă: definiția „neregulilor” și a „fraudei ce aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene” și noțiunea de „operatori economici” au fost incluse în regulament. Regulamentul conține și referiri clare la anumite măsuri de anchetă prezente și în alte regulamente ale Uniunii (îmbunătățind astfel coordonarea între instrumentele juridice pertinente în domeniul în cauză) și referiri la Carta drepturilor fundamentale; în ceea ce privește dreptul la apărare și garanțiile procedurale ale persoanelor vizate de o investigație a OLAF, drepturile martorilor și ale denunțătorilor, dreptul de acces la dosar etc., acestea vor fi întotdeauna garantate în cadrul investigațiilor conduse de OLAF.

De asemenea, anumite articole introduc obligații specifice pentru statele membre, precum aceea de a comunica OLAF informațiile relevante referitoare la cazurile de fraudă privind fondurile Uniunii.

În fine, a fost creată o nouă procedură interinstituțională prin care toate instituțiile pot discuta în mod transparent despre cele mai bune practici, despre rezultate și despre problemele nerezolvate ce afectează în mod negativ eficacitatea activităților de combatere a fraudei. Pentru prima dată, aceasta va permite Parlamentului să discute cu Consiliul cu privire la combaterea fraudei în statele membre.

Parlamentul solicită îmbunătățirea administrării OLAF prin revizuirea și consolidarea constantă a principalelor sale procese de investigație.

Trebuie reamintit aici și faptul că articolul 325 din TFUE prevede o cooperare strânsă și constantă între statele membre și Comisie, precum și posibilitatea adoptării de către Consiliu a unor măsuri specifice pentru a oferi o protecție efectivă și echivalentă a intereselor financiare ale Uniunii în statele membre.

B. Consolidarea mecanismelor de combatere a fraudei

La solicitarea Parlamentului European, Comisia a luat recent câteva inițiative importante privind unele măsuri strategice de combatere a fraudei. Având însă în vedere amploarea evaziunii fiscale și a corupției în Uniunea Europeană, Parlamentul European solicită promovarea unei convergențe integrate, care să conțină strategii de combatere a fraudei și a corupției, prin acțiuni juridice eficace pe întreg teritoriul Uniunii, mai ales în perioadele de dificultăți bugetare.

[10]Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013.



Parlamentul sprijină și planul de acțiune elaborat de Comisie pentru consolidarea luptei împotriva fraudei și a evaziunii fiscale^[11], considerând totodată că Comisia și statele membre trebuie să continue să acorde prioritate absolută combaterii acestor flageluri, ceea ce presupune conceperea unei strategii de cooperare și coordonare consolidată și pe diferite niveluri între statele membre și între acestea și Comisie. Trebuie acordată o atenție specială și dezvoltării mecanismelor de prevenire, de detectare timpurie și de supraveghere a tranzitului vamal, acesta rămânând unul dintre domeniile cu cea mai înaltă rată de corupție sistemică din Europa. În fine, Parlamentul European consideră că actorii de la nivel european trebuie să fie mai activi la nivel internațional pentru a stabili standarde de cooperare bazate preponderent pe principiile transparenței, bunei guvernante și schimbului de informații.

Parlamentul insistă și asupra necesității unei mai bune transparențe, care să permită un control efectiv, aceasta fiind esențială pentru detectarea sistemelor frauduloase, motiv pentru care Parlamentul a insistat în anii anteriori pe lângă Comisie să asigure transparența completă a beneficiarilor de fonduri europene în toate statele membre, publicând lista completă a tuturor acestora pe site-ul său de internet. Parlamentul solicită, de asemenea, statelor membre să coopereze cu Comisia și să îi furnizeze acesteia informații complete și fiabile cu privire la beneficiarii fondurilor europene pe care le gestionează.

C. Noile dimensiuni ale politicii și ale programelor europene de combatere a fraudei
În cadrul politicii sale de combatere a corupției, Parlamentul consideră că, deoarece aceasta din urmă afectează interesele financiare ale Uniunii, ea trebuie considerată drept fraudă în sensul articolului 325 alineatul (5) din TFUE și inclusă în raportul anual al Comisiei Europene privind protecția intereselor financiare ale Uniunii — combaterea fraudei.

Parlamentul a salutat primul raport al Comisiei consacrat politicii anticorupție în Uniunea Europeană, publicat în februarie 2014, care reamintea faptul că corupția afectează toate statele membre în proporții diferite și antrenează costuri de circa 120 de miliarde de euro pe an pentru economia Uniunii. Parlamentul sprijină toate sugestiile făcute în cadrul acestuia pentru consolidarea schimbului de bune practici și identificarea de noi măsuri la nivel european în acest domeniu; cetățenii europeni au, desigur, dreptul la garanții de integritate și transparență totale în ceea ce privește cheltuirea fondurilor publice, mai ales în contextul actualelor probleme economice.

D. Directiva privind combaterea fraudei și protejarea intereselor financiare ale Uniunii

Directiva Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea fraudei și protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene prin intermediul dreptului penal^[12] (Directiva PIF) stabilește temeiul juridic al atribuțiilor procurorului european, definind competențele acestuia.

[11]Frauda este un comportament nereglementar, în anumite cazuri constituindu-se în infracțiune penală; nerespectarea unei reglementări constituie o neregulă.

[12]Directiva (UE) 2017/1371 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal.



Definiția intereselor financiare ale Uniunii include infracțiunile referitoare la sistemele comune de TVA, atunci când privesc teritoriul a două sau mai multe state membre și implică un prejudiciu total de cel puțin 10 milioane de euro. Definiția infracțiunilor penale include o fraudă activă și o fraudă pasivă, precum și o deturnare de fonduri. Aceasta prevede penalități minime pentru persoanele fizice și stabilește perioade de prescripție care permit legislației aplicate pe o perioadă suficient de lungă să combată în mod eficient infracțiunile. Directiva introduce, de asemenea, obligația de cooperare între statele membre, Comisia Europeană, agenții și Curtea de Conturi.

E. Înființarea Parchetului European

Dispozițiile privind înființarea Parchetului European figurează la articolul 86 din TFUE, care prevede după cum urmează: „Pentru combaterea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, Consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu o procedură legislativă specială, poate institui un Parchet European, pornind de la Eurojust.”

Parchetul European va fi constituit dintr-un corp de magistrați decentralizat al Uniunii Europene, având competența exclusivă de a investiga, urmări și trimite în judecată autorii de infracțiuni ce aduc atingere bugetului Uniunii Europene. Parchetul va dispune de competențe armonizate de investigare în întreaga Uniune, pe baza sistemelor juridice naționale în care va fi integrat.

Regulamentul (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017^[13] a instituit Parchetul European prin cooperarea consolidată a 20 de state membre - Austria, Belgia, Bulgaria, Cipru, Croația, Estonia, Germania, Grecia, Finlanda, Franța, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Portugalia, Republica Cehă, România, Slovacia, Slovenia și Spania.

Parchetul European va fi responsabil de investigarea, urmărirea penală și aducerea în fața justiției a autorilor infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. Acesta va reuni eforturile europene și naționale de asigurare a respectării legii, pentru a contracara fraudele îndreptate împotriva UE.

Parchetul European, care își va avea sediul la Luxemburg, își va asuma atribuțiile de investigare și de urmărire penală la o dată care va fi stabilită de Comisie pe baza unei propuneri din partea procurorului-șef european, de îndată ce Parchetul va fi instituit. Această dată nu va fi mai devreme de trei ani de la intrarea în vigoare a regulamentului (22 noiembrie 2017).

Comisia desfășoară acțiuni pregătitoare pentru crearea Parchetului European, iar progresele sunt monitorizate de două comisii ale Parlamentului, și anume Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne și Comisia pentru control bugetar.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Comisia pentru control bugetar audiază membrii desemnați ai Curții de Conturi, precum și candidații selectați pentru postul de director general al OLAF. Aceste posturi nu pot fi ocupate dacă audierile respective nu au avut loc la Parlament. Directorul general al

[13]JO L 283, 31.10.2017, p. 1.



OLAF este numit de Comisie după consultarea Parlamentului și a Consiliului, în vreme ce membrii Comitetului de supraveghere al OLAF sunt numiți de comun acord de către Parlament, Consiliu și Comisie.

Alexandre Mathis
05/2019

