CZU: 340.13(4-672UE):343.351(478)

PERSPECTIVELE ȘI LIMITELE ARMONIZĂRII LEGISLAȚIEI PENALE NAȚIONALE CA INSTRUMENT DE COMBATERE A FRAUDEI CARE ADUCE ATINGERE INTERESELOR FINANCIARE ALE UNIUNII EUROPENE

THE PERSPECTIVES AND LIMITS OF THE HARMONIZATION OF NATIONAL CRIMINAL LEGISLATION AS A TOOL TO FIGHT FRAUD AFFECTING THE FINANCIAL INTERESTS OF THE EUROPEAN UNION

PORUBIN Roman
Universitatea de Stat din Moldova
ORCID: 0000-0001-8103-0137
E-mail: roman.porubin@procuratura.md

Cuvinte cheie: *politică penală, Uniune Europeană, spațiu de libertate, securitate și justiție, drept penal european, armonizare legislativă.*

Odată cu evoluția ascendentă a Uniunii Europene (UE), rezultă că legislația penală nu poate rămâne în afara procesului de integrare europeană, ca efect al monopolului statelor membre, expresie a suveranității acestora, elaborată exclusiv în funcție de interesele naționale a fiecărui stat în parte [1].

În știința penală se pune întrebarea dacă există un drept penal european propriu-zis? La această întrebare, George Antoniu [2] a răspuns că nu este posibil un drept penal al Uniunii Europene, ci numai sisteme penale naționale cu dispoziții specifice fiecărui stat membru al Uniunii Europene. Mai mult decât atât profesorul citat [3] a susținut că legea penală este considerată expresie a suveranității naționale a fiecăruia dintre statele membre, atribut care nu dispare prin aderarea, ca stat membru la această organizație și ca atare, legea penală nu face obiectul unificării legislative la nivel european.

Procesul de integrare europeană are o importanță majoră pentru Republica Moldova și reprezintă o componentă de bază a strategiei de dezvoltare a țării. La 23 iunie 2022 Consiliul European a acordat Republicii Moldova statutul de țară candidată. Însă dorința și intenția țării noastre de a adera la Uniunea Europeană nu este doar o chestiune politică și economică, ci și, mai presus de toate o problemă juridică [4].

Țara noastră a fost implicată în această procedură încă până la semnarea Acordului de Asociere cu UE. Odată cu semnarea Acordului de Asociere, acest proces a devenit și mai important, iar negocierile de aderare vor reprezenta o provocare inevitabil mai mare pentru administrația publică, în special, în ceea ce privește restructurarea unor instituții.

Prin dispozițiile de la art.1 din Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.1495-IX din 2024, s-a dispus inițierea negocierilor de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană și negocierile proiectului Tratatului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană [5].

La 27 octombrie 2023, prin Hotărârea nr.829/2023, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Planul național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii

2024-2027. Documentul strategic de aliniere a legislației naționale la *acquis-ul* Uniunii Europene, este structurat în conformitate cu cele 33 de capitole și conține 7 compartimente, care includ măsurile de implementare ale acțiunilor prevăzute, instituțiile responsabile, termenii de realizare și sursele de acoperire a cheltuielilor planificate.

În corespundere cu prevederile Capitolului 32- Controlul financiar, prin punctul 18 din Plan, statul s-a angajat în realizarea acțiunii și atingerea indicatorului de performanță, aferent elaborării și adoptării Legii pentru transpunerea Directivei (UE) 2017/1371 privind prevenirea, contracararea și combaterea fraudelor orientate contra intereselor financiare ale Uniunii prin instrumentele dreptului penal [6].

În 1993, Consiliul European a formulat, în concluziile sale, Criteriile de la Copenhaga. Unul dintre aceste criterii este conformitatea cu acquis-ul UE. Aceasta este o condiție negociabilă pentru aderare, ceea ce înseamnă că legislația națională trebuie să fie armonizată cu legislația UE înainte ca Republica Moldova să devină stat membru. Armonizarea juridică este cea mai mare și mai cuprinzătoare sarcină din procesul de aderare. Înainte de aderare, Republica Moldova, ca orice altă țară care dorește să adere la UE, va trebui să-și fi aliniat întreaga legislație la cea europeană. Acest proces presupune aplicarea de metode și tehnici de transpunere a legislației UE în legislația națională, introducerea acesteia în legislația națională, operarea cu sisteme și procedee de implementare, care se manifestă prin realizarea drepturilor individuale sau asumarea de obligații concrete.

Recunoscute și condiționate inițial de jurisprudența Curții de Justiție, iar ulterior lărgite în virtutea prevederilor Tratatului de la Maastrich, perspectivele armonizării legislației penale s-au modificat esențial abia prin Tratatul de la Lisabona, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009 (s-a redenumit *„Tratatul de instituire a Comunității Europene”* în *„Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)”* și prin care a fost introdus un temei juridic clar pentru competență extinsă a Uniunii în domeniu: dispozițiile art.83 alin.(1) și (2). Astfel, din lectura art.83 alin.(1) TFUE [7], se instituie o listă de 10 infracțiuni (așa numitele „euro-infracțiuni), și anume- terorismul, traficul de persoane și exploatarea sexuală a femeilor și a copiilor, traficul ilicit de droguri, traficul ilicit de arme, spălarea banilor, corupția, contrafacerea mijloacelor de plată, criminalitatea informatică și criminalitatea organizată, care necesită reglementarea la nivelul UE (norme minime cu privire la definirea infracțiunilor și a sancțiunilor), întrucât reprezintă „domenii ale criminalității de o gravitate deosebită de dimensiunea transfrontalieră” după cum se menționează chiar în textul Tratatului.

Tipul și caracterul actelor juridice ale UE sunt definite la art.288 din TFUE. Norma respectivă, specifică cu claritate faptul că regulamentele, directivele și deciziile sunt obligatorii și cine este obligat să le respecte. Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinatar cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele.

Pot fi identificate trei caracteristici de bază ale directivei. În primul rând, directivele sunt acte juridice obligatorii, care stipulează ce trebuie făcut și termenul limită pentru îndeplinirea sarcinii, oferindu-i statului membru posibilitatea de a alege cea mai potrivită modalitate în acest sens. Aceasta este principala deosebire în comparație cu regulamentul, care uniformizează normele UE pentru toate statele membre. Astfel, directivele sunt instrumente de armonizare a diferitor ordini juridice interne.

În al doilea rând, directivele nu sunt aplicabile direct în statele membre. Aplicabilitatea directivei solicită o măsură normativă din partea unui stat membru. Există o derogare de la această

normă, semnificând faptul că directiva poate deveni direct aplicabilă în cazul în care un stat membru nu a reușit să transpună directiva în timp util sau în mod corespunzător și în cazul în care un stat membru nu a reușit să transpună directiva în timp util sau în mod corespunzător și în cazul în care însăși directiva acordă drepturi persoanelor fizice și juridice, fiind suficient de clară pentru a fi pusă în aplicare direct.

De asemenea, ar trebui subliniat faptul că incapacitatea unui stat membru de a pune în aplicare o directivă în perioada de timp indicată produce următoarele rezultate: devine direct aplicabilă la expirarea termenului, dispozițiile au efect direct, o persoană fizică poate invoca prevederile acesteia în fața instanțelor naționale la expirarea termenului, Comisia poate intenta o acțiune în temeiul art.258 din TFUE împotriva statului membru respectiv pentru încălcarea legislației UE, la expirarea termenului, o persoană fizică poate acționa statul membru care nu își respectă obligațiile pentru daune, sub rezerva îndeplinirii anumitor condiții.

La fel de interesant este și procesul europenizării legislației penale determinat de dispozițiile tratatului de la Lisabona și de creșterea rolului a Parlamentului European. Dacă până acum se vehicula ideea după care autoritățile europene n-ar avea competența să creeze un drept supranațional, treptat această situație se modifică. Așa de pildă, din necesitatea luptei eficientei contra fraudei în legătură cu fondurile europene s-a admis crearea unei incriminări specifice a faptei de *„fraudă europeană”* printr-un regulament european aplicabil de toate instanțele penale ale statelor membre fără nicio transpunere a acestor dispoziții în dreptul intern. Există de asemenea, în tratatul de funcționare a Uniunii Europene și alte dispoziții care pot fi interpretate ca punând bazele unui drept supranațional așa cum sunt cele în materie de vamă și de trafic de persoane.

Referindu-ne la modalitățile normative incriminate de legiuitorul național în dispozițiile art.332^1 din Codul penal- obținerea frauduloasă a mijloacelor din fondurile externe și respectiv art.332^2 – delapidarea mijloacelor din fondurile externe, ambele infracțiuni sunt parte a Capitolului XV infracțiuni contra bunei desfășurări a activității în sfera publică, astfel, constatăm că legiuitorul nu a optat pentru gruparea infracțiunilor din Capitolul XV în acțiuni/inacțiuni de corupție în domeniul public, așa cum de altfel, este redat Capitolul XVI infracțiuni de corupție în sectorul privat, iar o altă definire sub aspect de corupție a acțiunilor ilicite înfăptuite la realizarea treburilor publice, în legea penală, nu este identificată.

Totuși, odată cu adoptarea Legii integrității nr.82/2017, au fost definite și clasificate la art.44 alin.(1) și (2) lit. l) actele de corupție. În sensul Legii citate, actele de corupție reprezintă infracțiuni și contravenții, săvârșite în sectorul public și în cel privat, a căror sancționare este prevăzută de Codul penal și Codul contravențional. Respectiv, în categoria infracțiunilor de corupție au fost trecute *acțiunile de delapidare a mijloacelor din fondurile externe*.

Reieșind din contextul juridic național existent la zi, odată ce infracțiunile prevăzute la art.332^1 și 332^2 din Codul penal, de obținere frauduloasă și respectiv delapidare a mijloacelor din fondurile externe, constituie infracțiuni de corupție inclusiv prin prisma dispozițiilor art.83 alin.(1) TFUE, reglementarea juridică națională a acestor fapte, trebuie să corespundă standardului instituit la nivelul UE.

Legiuitorul național, prin Legea de modificare nr.136/2024 în vigoare din 07.09.2024 [8] a intervenit în dispozițiile de incriminarea ale art.332^1 din Codul penal- obținerea frauduloasă a mijloacelor din fonduri externe, din dispoziția alin.(2) a fost exclusă agravanta *a) de două sau mai multe persoane* iar lit. c) din același aliniat fiind completat cu textul *„cu folosirea situației de serviciu”*.

Modificări neesențiale cu conținut similar celor citate supra, au fost operate și pentru norma de incriminare de la art.332^2 din Codul penal- delapidarea mijloacelor din fondurile externe.

Din studiul argumentelor prezentate în nota de fundamentare expuse Ministerul Justiției în calitate de autor al procesului de legiferare și promovare a proiectului nr.175/2022, nu se găsesc raționamente de armonizare a prevederilor art.332^1 și art.332^2 din Codul penal la legislația comunitară în materia protecției intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal.

Sub alt aspect, art.83 alin.(2) TFUE prevede o competență suplimentară de drept penal a Uniunii, respectiv posibilitatea de stabilire, la nivel european de *„norme minime referitoare la definirea infracțiunilor și sancțiunilor”* într-un *„domeniu care a făcut obiectul unor măsuri de armonizare”* în cazul în care apropierea actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre în materie penală se dovedește indispensabilă pentru a asigura punerea în aplicare eficientă a unei politici a Uniunii.

În ceea ce privește înțelesul expresiei „norme minime” interpretarea general acceptată este aceea că se referă la un *minimum de incriminare*, specifică procesului de armonizare, statele membre putând prin urmare să incrimineze mai mult, iar nu la o obligație strictă de incriminare (care ar însemna *unificare*).

Cu referire la *„definirea infracțiunilor”*, aceasta presupune descrierea actului de conduită interzis, urmând ca instituții relevante pentru reținerea existenței infracțiunii să fie guvernate de dreptul penal național.

În partea ce se referă la *„sancțiuni”*, normele minime pot privi atât natura și felul acestora (amenda, închisoarea, pedepse complimentare, confiscarea), limitele pedepsei (un prag al maximului), cât și individualizarea legală (posibilitatea de a prevedea sancțiuni de altă natură decât penală pentru infracțiuni *„minore”*, prevederea de circumstanțe agravante).

Caracterul *indispensabil* al apropierii legislațiilor statelor membre în materia penală pentru asigurarea punerea în aplicare eficientă a unei politici a Uniunii trimite tot la obligația de respectare a *principiului subsidiarității*.

Ca urmare a intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona Comisia a inițiat mai multe directive vizând armonizarea legislației în materia dreptului penal, în temeiul art.83 alin.(1) și (2) TFUE, inclusiv Directiva (UE) 2017/1371 („Directiva PIF”) a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal.

Pe lângă art.83 TFUE, art.325 alin.(4) TFUE ca normă specială, cu privire la protecția intereselor financiare ale Uniunii, prevede posibilitatea Parlamentului European și a Consiliului ca, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, să adopte, după consultarea Curții de Conturi, *„măsuri necesare în domeniul prevenirii fraudei care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii și al combaterii acestei fraude*, pentru a oferi o protecție efectivă și echivalentă în statele membre, precum și în instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii”.

Dispozițiile art.325 alin.(4) TFUE le reiau, în esență, pe cele ale art.280 alin.(4) Tratatul Comunității Europene (TCE), mai puțin ultima teză, potrivit căreia măsurile luate nu puteau privi aplicarea dreptului penal sau administrarea justiției la nivel național.

Este motivul pentru care textul în cauză a fost considerat ca justificând o competență suplimentară a Uniunii Europene în materia dreptului penal, în domeniul fraudei care aduce atingere intereselor financiare ale acesteia [9] și a fost de altfel, temeiul juridic ales de Comisie pentru propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal.

Referințe:

1. (CJCE (Marea Cameră), Comisia/Consiliul, C-440/05, supra cit., pct.70.
2. G. Antoniu, Dreptul penal și integrarea europeană. Revista de Drept Penal, nr.3 2001.
3. G. Antoniu, Legislația comunitară și legea penală. Revista de Drept Penal, nr.2/2000, p.9-46.
4. V. Medac, P. Vehar Manual, Armonizarea legislației ca element cheie pentru succesul procesului de integrare a republicii Moldova în Uniunea Europeană, 2022, p.12.
5. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.1495-IX din 2024, disponibil la: https://presedinte.md/app/webroot/Decrete/1495.pdf.
6. Planul național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027, pct.18, disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139891&lang=ro
7. Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene, disponibil la: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_2&format=PDF.
8. LP136 din 06.06.24, MO245-246/07.06.24 art.353, în vigoare 07.09.24.
9. A. Weyembergh (în colaborarea cu Serge de Biolley), op.cit., p.18.