OBȚINEREA FRAUDULOASĂ ȘI DELAPIDAREA MIJLOACELOR DIN FONDURILE EXTERNE ÎN DREPTUL PENAL NAȚIONAL, MECANISM JURIDIC-PENAL DE PROTECȚIE CONTRA FRAUDEI CARE ADUCE ATINGERE INTERESELOR FINANCIARE ALE UNIUNII EUROPENE

FRAUDULENT OBTAINING AND EMBEDDMENT OF EXTERNAL FUNDS IN NATIONAL CRIMINAL LAW, CRIMINAL-JURIOUS MECHANISM FOR PROTECTION AGAINST FRAUD AFFECTING THE FINANCIAL INTERESTS OF THE EUROPEAN UNION

Roman PORUBIN
ORCID ID: 0000-0001-8103-0137
doctorand
procuror, Procuratura Anticorupție

CZU: 343.72:[339.7:061.1 UE] **DOI:** https://doi.org/10.59295/ssdoed2025.42

Abstract: *The phenomenon of fraudulently obtaining or embezzling external funds represents a risk for national security, manifested by the reduction of the state's economic potential, and also involves manifestations of corruption in the public and private spheres. Protecting the financial interests of the European Union represents an important desire of both the community institutions and the national authorities. Many programs/projects that improve the lives of the citizens of the Republic of Moldova are financed annually from external funds, but the improper use of the granted funds directly affects the citizens and harms the entire European project.*

Keywords: *means from external funds, fraud, protection of financial interests, national security, protection mechanism, obtaining, beneficiary, sanctioning.*

Rezumat: *Fenomenul de obținere sau deturnare frauduloasă de fonduri externe reprezintă un risc pentru securitatea națională, manifestat prin reducerea potențialului economic al statului și implică și manifestări de corupție în sfera publică și*

privată. Protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene reprezintă o dorință importantă atât a instituțiilor comunitare, cât și a autorităților naționale. Multe programe/proiecte care îmbunătățesc viața cetățenilor Republicii Moldova sunt finanțate anual din fonduri externe, dar utilizarea necorespunzătoare a fondurilor acordate afectează în mod direct cetățenii și dăunează întregului proiect european.

***Cuvinte-cheie**: mijloace din fonduri externe, fraudă, protecția intereselor financiare, securitate națională, mecanism de protecție, obținere, beneficiar, sancționare.*

Prezentul demers științific reprezintă o incursiune în materia asistenței externe de care beneficiază Republica Moldova, în special din partea comunității europene, prin raportare la mecanismele juridice de drept penal național și alte acte normative în vigoare la zi, în vederea „Consolidării securității naționale și eficienței mecanismelor de protecție a drepturilor omului prin combaterea fenomenului criminalității", subiect de importanță națională adus în discuție în cadrul Conferinței internaționale „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală", desfășurată la 12-13 decembrie 2024.

În corespunde cu prevederile art.4 alin.(1) și alin.(2) lit. k) din Legea securității statului nr.618/1995, prin amenințări la adresa securității statului se înțelege ansamblul de acțiuni, condiții și factori ce comportă pericol pentru stat, societate și personalitate. Pericol deosebit pentru securitatea statului prezintă acțiunile/inacțiunile orientate spre materializarea următoarelor fapte: implicarea în manifestări de corupție a persoanelor cu funcții de demnitate publică, a angajaților din cadrul organelor de ocrotire a normelor de drept și/sau din cadrul autorităților de control, care, în virtutea funcției/statutului, săvârșesc o acțiune sau inacțiune ilegală în interesul sau la indicația unui grup criminal organizat ori a unei organizații criminale sau care au pus în aplicare scheme de fapte coruptibile ce prejudiciază buna funcționare a instituției în care activează ori buna funcționare a ramurilor economiei naționale [1].

Legiuitorul național, prin Legea nr.105 din 26.05.2016, a instituit răspunderea penală pentru frauda mijloacelor provenite din sursele externe, fiind astfel completat Codul penal cu art.332^1- Obținerea frauduloasă a mijloacelor din fonduri externe și respectiv, art.332^2- Delapidarea mijloacelor din fondurile externe.

Odată cu adoptarea Legii integrității nr.82/2017, au fost definite și clasificate la art.44 alin.(1) și (2) lit. l) din lege, actele de corupție. În sensul Legii integrității, 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 [2]. 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, infracțiunile de obținere frauduloasă și respectiv delapidare a mijloacelor din fondurile externe, constituie infracțiuni de corupție.

Potrivit art.126[1] din Codul penal, prin mijloace din fonduri externe se înțeleg resursele financiare și materiale alocate în calitate de granturi, subvenții, credite, donații, împrumuturi, ajutor umanitar de către alte state, Comunitatea Europeană sau instituții, organizații și asociații internaționale, persoane fizice sau juridice străine, garantate sau contractate de către stat, precum și cele nerambursabile.

O altă noțiune a asistenței externe, este definită în pct.9.1. din Regulamentul cu privire la cadrul instituțional și mecanismul de coordonare și management al asistenței externe, Anexa nr.1 la Hotărârea de Guvern nr.377/2018 [3] și se referă nemijlocit la asistență financiară și tehnică acordată Republicii Moldova, Guvernului și/sau altor autorități publice de către comunitatea partenerilor externi de dezvoltare.

Conform datelor oficiale prezentate în cadrul Platformei pentru Gestionarea Asistenței externe al Guvernului Moldovei, pe plan național, până la această etapă au fost organizate angajamente totale în valoare totale de 3, 254 Miliarde EUR, debursări totale în sumă totală de 1, 401 Miliarde EUR, toate implementate în cadrul a 776 proiecte [4].

Anual, pentru asigurarea vizibilității și transparenței asistenței de care beneficiază Republica Moldova, conform prevederilor Hotărârii de Guvern nr.377/2018 cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare și management al asistenței externe, autoritatea națională de coordonare a asistenței externe elaborează și prezintă spre examinare Comitetului interministerial pentru planificare strategică raportul anual privind asistența externă. Ulterior, Raportul anual privind asistența externă se prezintă spre informare Guvernului și comunității donatorilor/creditorilor.

Din datele prezentate în Raportul anual privind asistența externă oferită Republicii Moldova în anul 2023 [5], în informația pusă la dispoziție de partenerii externi de dezvoltare, volumul asistenței externe debursate Republicii Moldova în perioada anului 2023 a totalizat 1 768,3 mil. EUR.

În 2023, partenerii externi de dezvoltare au debursat resurse financiare pentru: (i) sectorul public: proiecte investiționale (grant/împrumut) – 424,8 mil. EUR, suport bugetar (grant/împrumut) - 745,3 mil. EUR,

asistență tehnică – 477,5 mil. EUR; (ii) sectorul privat: împrumuturi – 54,2 mil. EUR, granturi –5,3 mil. EUR, asistență tehnică – 24,0 mil. EUR; (iii) sectorul non-guvernamental: granturi – 38,1 mil. EUR.

Pe parcursul anului 2023, pe teritoriul Republicii Moldova în proces de implementare au fost 1 043 de proiecte/programe, dintre care 405 proiecte lansate pe parcursul anului 2023. Totodată, au fost finalizate 293 proiecte/programe de asistență externă.

Lideri la capitolul debursări în anul 2023 sunt: Comisia Europeană (344,1 mil. EUR), Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (329,0 mil. EUR), Banca Mondială (261,3 mil. EUR), FMI (200,1 mil. EUR), etc.

După cum rezultă din datele reflectate în Raportul amintit supra, se constată că Comisia Europeană, este principalul creditor/donator bilateral, pentru sectoarele principale recipiente de asistență externă, din domeniul energetic, infrastructura de transport, agricultură ș.a.

Statul nostru pare să fi luat la nivel legislativ toate măsurile pentru incriminarea ca infracțiuni a faptelor considerate ca fiind de natură să afecteze interesele financiare ale Uniunii Europene cât și a altor parteneri de strategici ai țării.

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 pe 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 („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 [6].

Deocamdată, Republica Moldova nu a aderat la Convenția PIF și protocoalele sale adiționale, cu toate acestea statul a realizat deja un cadru normativ în conformitate cu exigențele impuse de aceste convenții.

Deși există un cadru legislativ național în materia dreptului penal care asigură un minim de protecție relațiilor sociale ce se referă la buna gestionare a mijloacelor care provin din fondurile externe, existând an-

gajamente oficiale față de partenerii de dezvoltare, autoritățile naționale în mod constant intervin cu soluții legislative pentru a îmbunătăți mecanismele de protecție a intereselor financiare ale Uniunii Europene, inclusiv prin instrumente de drept penal.

Cel mai recent exemplu de promovare a modificărilor la legea penală, în partea ce se referă la infracțiunile de obținere frauduloasă și delapidare a fondurilor externe, prevăzute la art.332^1 și respectiv 332^2 din Codul penal, pentru a fi îmbunătățit instrumentul juridic de drept penal în vederea prevenirii și combaterii faptelor de operare frauduloasă cu fondurile externe, îl reprezintă Proiectul de lege promovat de Ministerul Justiției, cu nr.967/MJ/2023, pentru modificarea Codului penal al Republicii Moldova nr.985/2002 (combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene) [7].

Din studiul notei de fundamentare a proiectului de lege pentru modificarea Codului penal, se constată că inițiativa are drept scop alinierea cadrului normativ național la acquis-ul Uniunii Europene, orientat spre combaterea fraudelor și altor activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene. Astfel, prin proiect se propune transpunerea în legislația națională a Directivei (UE)2017/1371 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene prin mijloace de drept penal.

Potrivit sintezei obiecțiilor și propunerilor formulate de autoritățile de profil în procedura de avizare a proiectului de lege, se stabilește că Procuratura Anticorupție, autoritate cu competențe materiale exclusive la investigarea infracțiunilor prevăzute de art.332^1 și 332^2 din Codul penal, a formulat mai multe propuneri de îmbunătățire a proiectului de modificare, în partea ce se referă la dispozițiile de incriminare a faptelor de operare fraudulos cu fonduri, inclusiv o nouă abordare pentru infracțiunea de utilizare contrar destinației a fondurilor externe, prevăzută la art.240 din Codul penal.

Așa cum rezultă din avizul instituției, se poate stabili că, art.7 alin.(4) din Directiva (UE) 2017/1371, indică asupra faptului că autoritățile naționale instituie răspunderea penală pentru un prejudiciu real survenit sau un avantaj care depășește 10 000 EUR, iar pentru alte urmări prejudiciabile plasate sub acest prag valoric, statele pot să prevadă răspundere de altă natură decât cea penală. În acest context, ar fi rațional de instituit răspunderea contravențională.

Reieșind din cuantumul proporțiilor mari prevăzute de legiuitor la art.126 din Codul penal, care constituie mai mult de 20 salarii medii

lunare pe economie prognozate și depășește pragul minim instituit de Directivă, s-a considerat că incriminarea proporțiilor considerabile se încadrează în standardul impus de actul internațional.

Alte propuneri formulate, se refereau la renunțarea pentru sintagmele „primirea aprobărilor sau garanțiilor necesare acordării finanțărilor obținute sau garantate din fonduri externe" în situația în care infracțiunea este una de rezultat iar etapele activității infracționale discutate, îndreptate spre obținerea de fonduri externe, îmbracă forma pregătirii sau tentativei care la fel sunt incriminate de legislația penală națională și cerute de art.5 din Directiva (UE) 2017/1371.

În altă ordine de idei, odată ce autorul optează pentru excluderea variantei tip de incriminare de la art.332^2 exprimată prin „refuzul de a restitui fondurile externe", se impune instituirea unui mecanism de protecție a acestui tip de relații sociale, în varianta prezentată pentru norma de la art.332^1 „reținerea pe nedrept de fonduri externe", precum și alte propuneri relevante subiectului discutat.

Deși autorul proiectului a acceptat parțial unele propuneri de îmbunătățire a mecanismului de drept penal pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene formulate de Procuratura Anticorupție, considerăm că acestea sunt fundamentate și se impun a fi transpuse în legislația națională.

Modificările periodice operate la legea penală națională sunt făcute cu scopul de a întări protecția împotriva infracțiunilor care aduc atingere intereselor naționale cât și cele financiare ale Uniunii Europene. Instituirea de răspundere penală, precum și îmbunătățirea mecanismului existent, pentru fapte de obținere frauduloasă și delapidare de fonduri, aduce valoare adăugată prin stabilirea de norme minime comune privind definirea infracțiunilor și de sancțiuni pentru prevenirea, combaterea fraudelor și a altor activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale donatorilor externi.

Din punctul meu de vedere, după ce am analizat aspectele privind legislația uniunii în coraport cu reglementările naționale, inițiativele de îmbunătățire a cadrului legal existent, am observat care sunt instrumentele juridice și măsurile punitive eficiente de luptă împotriva obținerii frauduloase și delapidarea mijloacelor din fondurile externe, astfel, putem afirma că la nivel național, se impune examinarea delapidărilor de fonduri în procesul de executare a bugetului public național dar și a mijloacelor alocate direct beneficiarilor, precum și adoptarea unor măsuri legislative puternice menite să prevină și să asigure urmărirea în justiție a acestor acțiuni frauduloase, precum și protejarea intereselor financiare ale Uniunii în general.

Referințe:

1. Legea securității statului, nr.618 din 31.10.1995, în vigoare din 14.08.1997, Monitorul Oficial Nr.10-11 art.117.
2. Legea integrității, nr.82 din 25.05.2017, în vigoare din 07.07.2017, Monitorul oficial Nr.229-243 art.360.
3. Hotărârea de Guvern nr.377 din 25.04.2018, cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare și management al asistenței externe, în vigoare din 27.04.2018, Monitorul oficial Nr.133-141 art.419.
4. Platforma pentru Gestionarea Asistenței externe. Disponibil: https://amp.gov.md/portal/ [Accesat: 10.12.2024]
5. Raportul anual privind asistența externă oferită Republicii Moldova în anul 2023. Disponibil: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/raport.pdf [Accesat: 10.12.2024]
6. Planul național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027, pct.18. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139891&lang=ro [Accesat: 10.12.2024]
7. Proiectului de Lege nr.967/MJ/2023, pentru modificarea Codului (combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene). Disponibil: https://www.justice.gov.md/ro/content/proiectul-de-lege-pentru-modificarea-codului-penal-al-republicii-moldova-nr-9852002 [Accesat: 10.12.2024]