



UNIVERSITATEA
BABEȘ-BOLYAI



UNIVERSITATEA BABEȘ-BOLYAI
FACULTATEA DE DREPT

**Articolul 18 indice 1 din Legea nr. 78/2000 este
conceptual un fals sau o înșelăciune?**

***Prof. univ. dr. Sergiu BOGDAN,
Facultatea de Drept
Universitatea Babeș-Bolyai***



Art. 18¹ din Legea 78/2000

(1) **Folosirea sau prezentarea cu rea-credință de documente ori declarații false, inexacte sau incomplete, dacă fapta are ca rezultat obținerea pe nedrept de fonduri** din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, se pedepsește cu închisoare de la 2 la 7 ani și interzicerea unor drepturi.

(2) Cu pedeapsa prevăzută la alin. (1) se sancționează **omisiunea de a furniza, cu știință, datele cerute potrivit legii** pentru obținerea de fonduri din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, **dacă fapta are ca rezultat obținerea pe nedrept a acestor fonduri.**

(3) Dacă faptele prevăzute la alin. (1) și (2) au produs **consecințe deosebit de grave**, limitele speciale ale pedepsei **se majorează cu jumătate.**



- **Evoluție legislativă**
- **An 2003** Art. 18 indice 1 LEGE nr. 161 din 19 aprilie 2003
- **LEGE nr. 161 din 19 aprilie 2003**
- **(1)**Folosirea sau prezentarea de documente ori declarații false, inexacte sau incomplete, care are ca rezultat obținerea pe nedrept de fonduri din bugetul general al Comunităților Europene sau din bugetele administrate de acestea ori în numele lor, se pedepsește cu **închisoare de la 3 la 15 ani** și interzicerea unor drepturi.
- **(2)**Cu aceeași pedeapsă se sancționează omisiunea de a furniza, cu știință, datele cerute potrivit legii pentru obținerea de fonduri din bugetul general al Comunităților Europene sau din bugetele administrate de acestea ori în numele lor, dacă fapta are ca rezultat obținerea pe nedrept a acestor fonduri.
- **(3)**Dacă faptele prevăzute la alin. (1) și (2) au produs consecințe deosebit de grave, pedeapsa este închisoarea de la **10 la 20 de ani și interzicerea unor drepturi**.



Evoluție jurisprudențială obligatorie - selecție-

- a) Decizia nr 869/2011 a CCR, "textul este clar, respectă art. 7 CEDO, deoarece prin incriminarea din art. 18 indice 1 aceste texte nu fac altceva decât **să incrimineze uzul de fals comis în scopul circumstanțiat** al obținerii de fonduri pe nedrept din bugetul general al UE"
- b) Decizia nr . 31/ 2015 a ICCJ prin care a respins ca inamisibilă o sesizarea pe HP solicitată de C Ap Suceava cu privire la conținutul art. 18 indice 1 din Legea 78/2000
- Dacă s-a dezincriminat fapta din culpă?
 - Ce înseamnă suspiciune de fraudă în sensul convenției PIF?
 - Documente depuse ulterior în completare sunt tipice pe art 18 indice 1, textul legal fiind previzibil în acest caz?
 - Care este efectul necunoașterii normelor civile nepublicate care completează textul de incriminare?



c) Decizia nr. 4 / 2016 a ICCJ

Fapta de a folosi, în cadrul autorității contractante, printr-o acțiune a autorului, documente ori declarații inexacte, ce a avut ca rezultat **obținerea, pe nedrept, de fonduri din bugetul Uniunii Europene** sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, precum **și de fonduri din bugetul național** întrunește elementele constitutive ale **infrațiunii unice prevăzute de art. 18¹** alin. (1) din Legea nr. [78/2000](#) privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, **indiferent dacă legea penală mai favorabilă este legea veche sau legea nouă.**

d) Decizia nr. 479/ 2018 a CCR.

Autorul excepției susținea că nu este clar ce se înțelege prin documente inexacte sau incomplete

Paragraful 44. Așa fiind, caracterul „inexact” sau „incomplet” al documentelor la care se referă art.18¹ din Legea nr.78/2000 constă fie în ajustarea acestora pentru a întruni criteriile de eligibilitate, fie în omiterea anumitor date/informații care ar putea descalifica persoana respectivă în inițiativa de a obține fondurile, cu condiția ca toate aceste ajustări/omisiuni să fie săvârșite cu intenție și să ducă la obținerea de fonduri. **Data fiind multitudinea situațiilor în care o persoană poate fi descalificată sau multitudinea criteriilor de eligibilitate în funcție de destinația fondurilor, este evident că poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit**, suplețe care nu trebuie să afecteze, însă, previzibilitatea legii (a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr.903/ 2010 și Decizia Curții Constituționale nr.743/ 2011)



- Rațiunea incriminării și valoarea socială protejată.

Natura juridică

1. Art. 18 indice 1 Legea 78/2000 incriminează **o formă specială uzul de fals**
2. Art. 18 indice 1 Legea 78/2000 incriminează **o formă specială de înșelăciune**
3. Art. 18 indice 1 Legea 78/2000 este **un text de incriminare autonom**



Art 18 indice 1 din legea 78/2000 este text legal care incriminează **o formă specială a infracțiunii de uz de fals**

Argumente

a) textul incriminează pe latura obiectivă

” **Folosirea sau prezentarea de documente sau declarații false...**”

b) Există o interpretarea oficială a textului de către CCR

Dec 869/2011 a CCR, ”textul este clar, respectă art. 7 CEDO, deoarece prin incriminarea din art. 18 indice 1 aceste texte nu fac altceva decât **să incrimineze uzul de fals comis în scopul circumstanțiat** al obținerii de fonduri pe nedrept din bugetul general al UE”

c) Motivarea Decizie nr 869/ 2011 A CCR **este preluată ca și argument și în Decizia 31/ 2015 a ICCJ prin care a respins** ca inamisibilă o sesizarea C Ap Suceava care solicita precizări legate de conținutul art. 18 indice 1 Legea 78/2002 într-o cauză aflată pe rol său.

d) Este infracțiune asemănătoare art. 306 , **fiind complexă care absoarbe uzul de fals**(G. Bodoroncea C pen comentat p. 683., D Gradinaru www.juridice.ro)

Efecte concrete . Cum se soluționează latura civilă?

- Falsul este **o infracțiune de pericol** dar textul sugerează producerea unui rezultat
- Ce se întâmplă dacă se folosește un singur document fals sau mai multe documente false se reține **o singură infracțiune?**



Art 18 indice 1 din legea 78/2000 este text legal care incriminează o formă specială a infracțiunii de înșelăciune

- a) Rațiunea incriminării acestei fapte este aceea de a preveni fraudă cu privire la fondurile din bugetul UE,
- b) Are ca premisă o acțiune de inducere în eroare comisă prin folosirea de acte false ce are ca și consecință obținerea ilegală de sume de bani din bugetul UE
- c) Elementul esențial al incriminării este acela al prejudicierii bugetului UE iar uzul de fals nu este o infracțiune de rezultat.
- d) Prin dec nr. 4/2016 a ICCJ (RIL) s-a decis că infracțiunea din art. 18 indice 1 din Legea 78/2000 **nu se poate reține în concurs cu infracțiunea de înșelăciune ci se va reține doar infracțiunea incriminată de 18 indice 1 din Legea 78/2000.**
 - Pct 31.. Din modul de incriminare a faptei de obținere de fonduri europene rezultă că această faptă este o formă atipică de înșelăciune...
 - Pct. 39..ICCJ apreciază că din perspectiva conținutului său constitutiv, infracțiunea din art. 18 indice 1 din Legea 78/2000 implică în esență o inducere în eroare a autorității contractante, reprezentând o formă specială de fraudă regăsită în domeniul accesării fondurilor comunitare.
 - Pct. 10.9 Parchetul a precizat că similar înșelăciunii, consumată în momentul în care activitatea de amăgire a produs autopăgubirea înșelatului, consumarea art. 18 indice 1 din Legea 78/2000 are loc în momentul când se produce obținerea pe nedrept de fonduri
 - Pct. 10.14 Parchetul a apreciat că art. 18 indice 1 din Legea 78/2000 constituie o variantă specială a infracțiunii de înșelăciune
 - Pct 43 Art. 306 este tot o formă specială de înșelăciune agravată prin mijloace frauduloase.
 - La art. 306 paguba este prezumată!
- e) Doctrină. D Gradinaru, Obținerea ilegală de fonduri ale UE. Tendințe jurisprudențiale. www.juridice.ro(22.12.2016)
 - - este o infracțiune contra patrimoniului complexă care absoarbe și infracțiunile uz de fals sau fals în declarații iar obiectul material sunt fondurile obținute .



- 3. Art 18 indice 1 din Legea 78/2000 este un **text autonom având identitate conceptuală**

- **Argumente**

A) Este incriminat într-o lege specială (Legea nr. 78/2000)

B) Are ca fundament un izvor de drept internațional (Convenția PIF sau DIRECTIVA (UE) 2017/1371)

C) Soluționarea laturii civile este distinctă de cazul unei infracțiuni de fals sau înșelăciune

D) Doctrină. N Neagu, Infracțiuni prevăzute de legi speciale. Comentarii și explicații ed. III P. 682

- „Este suficient **ca fondurile să fie obținute pe nedrept, legea română neimpunând prejudicierea bugetului comunitar.** Dacă fondurile au fost obținute fără respectarea dispozițiilor legale urmarea imediată s-a produs



- **Justificarea unei directive în acest sens**
- **Infracțiunile ce privesc procedura de achiziții publice nu au făcut parte din convenția PIF**
- **Pedepsele sunt diferite**
- **Propunere raportat la prejudiciu**
- **peste 100 000 euro 6 luni 5 ani**
- **Pentru crimă organizată 6 luni 10 ani**
- **Intre 10 000 euro pana la 99999 - sancțiuni disuasive penale**
- **Sub 10000 euro sancțiuni administrative**



DIRECTIVA (UE) 2017/1371 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal

Art. 3 Frauda care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii

(1) Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii constituie o infracțiune atunci când este săvârșită cu intenție.

(2) În sensul prezentei directive, sunt considerate fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii următoarele:

(a) în legătură cu **cheltuielile care nu sunt aferente achizițiilor**, 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 sau active** 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**; sau

(iii) **utilizarea necorespunzătoare a unor astfel de fonduri sau active în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate inițial**;

(b) în legătură cu **cheltuielile aferente achizițiilor**, cel puțin dacă este săvârșită pentru a obține un profit ilegal pentru autor sau pentru altă persoană, prin cauzarea unei pierderi în ceea ce privește interesele financiare ale Uniunii, 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 sau active 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**; sau

(iii) **utilizarea necorespunzătoare a unor astfel de fonduri sau active în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate inițial, care prejudiciază interesele** financiare ale Uniunii;



c) în legătură cu alte venituri decât cele obținute din propriile resurse de TVA menționate la litera (d), 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; sau
- (iii) utilizarea necorespunzătoare a unui beneficiu obținut în mod legal, având același efect;

d) în ceea ce privește veniturile obținute din propriile resurse de TVA, orice acțiune sau inacțiune comisă în cadrul unor scheme frauduloase cu caracter transfrontalier în ceea ce privește:

- (i) utilizarea sau prezentarea de declarații sau documente false, incorecte sau incomplete privind TVA, având ca efect diminuarea resurselor bugetului Uniunii;
- (ii) nedivulgarea de informații privind TVA, încălcându-se astfel o obligație specifică, având același efect; sau
- (iii) prezentarea unor declarații corecte privind TVA pentru a masca în mod fraudulos neplata sau constituirea unor drepturi necuvenite la rambursări de TVA.



- **COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT**
- **Follow-up of recommendations to the Commission report on the protection of the EU's financial interests – fight against fraud, 2012**
- *Accompanying the document*
- **REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL**
- **Protection of the European Union's financial interests - Fight against Fraud Annual Report 2013**
- *"As the 2012 Report showed, the approaches of Member States remain very diverse, with a group of six countries (Czech Republic, Denmark, Germany, Italy, Poland and Romania) leading in **terms of fraud detection capability in the expenditure area** and five countries (Belgium, Germany, Greece, Italy and Spain²) leading the way in relation to the revenue (traditional own resources) side.*
- *Results for the remaining Member States are more homogeneous in the area of revenue than in the area of expenditure, where significant beneficiaries of EU resources, such as Greece, France and Spain, show a very limited capacity to detect fraud."*p. 3.



Recomandări.

- **RECOMMENDATION 1**
- The identification of national coordination services for the fight against fraud would increase the consistency in approach between and within Member States.
- **RECOMMENDATION 2**
- Member States should **ensure that sanctions for fraud have a deterrent effect and investigations and prosecutions can be pursued for a sufficient period of time.** Member States should quickly adopt and implement the Directive on the protection of the EU financial interests by means of criminal law.
- **RECOMMENDATION 3**
- The package on the **reform of public procurement directives should be approved by the legislator and rapidly implemented by Member States in** order to react to the heightened risk identified in this area.



RECOMMENDATION 2. Member States should ensure that sanctions for fraud have a deterrent effect and investigations and prosecutions can be pursued for a sufficient period of time. Member States should quickly adopt and implement the Directive on the protection of the EU financial interests by means of criminal law.

DREPT COMPARAT

GERMANIA

In Germany fraud (Section 263 German Criminal Code [Strafgesetzbuch]) and subsidy fraud (Section 264 Criminal Code) are punishable by a fine or imprisonment of up to five years.

In especially serious cases imprisonment of between six months and ten years is provided for (Sections 263(3) and 264(2) Criminal Code). In cases of fraud or subsidy fraud committed on a commercial basis as a member of a gang whose purpose is the continued commission of such offences imprisonment of between one to ten years may be imposed (Sections 263(5) and 264(3) Criminal Code).

Criminal proceedings for such offences are generally subject to a **limitation period of five years** (Section 78(3) No 4 Criminal Code), as are cases under Section 263(2) or 264(2) Criminal Code (cf. Section 78(4) Criminal Code). Offences under Sections 263(5) and 264(3) are subject to a limitation period of **ten years** (Section 78(3) No 3 Criminal Code). In principle this period commences as soon as the offence is completed (Section 78a, first sentence, Criminal Code). The limitation period may, however, be interrupted — even repeatedly — **by certain procedural steps (Section 78c Criminal Code)**. Each interruption has the effect that the limitation period commences to run anew; however prosecution is statute-barred at the latest where **twice the limitation period (here five or ten years) has elapsed since the end of the offence** ('final statute bar', Section 78c(3) Criminal Code). This means that generally prosecution for fraud and subsidy fraud is statute-barred at the latest after ten years and in cases under Sections 263(5) and 264(3) Criminal Code after twenty years. However, there will be no statute bar if there was a first instance decision before the end of the limitation period so long as the proceedings have not been finally resolved (Section 78b(3) Criminal Code); this applies even where this results in the period for a 'final statute bar' being exceeded.



ITALIA

On the subject of Community fraud, offences are provided for in the Criminal Code [hereinafter 'CC'] under **Articles 316 bis (Embezzlement of national public funds)**, **316 ter (Misappropriation of national public funds)** and **640 bis (Aggravated fraud [truffa] with intent to obtain public funds)**.

This national system for combating the fraudulent appropriation of public or Community funds applies both in cases in which the European institutions act directly in Italy and in those in which they act through national authorities or other institutions. In addition to these provisions, there is also provision for the '*administrative*' liability of the bodies perpetrating offences involving embezzlement under Article 316 bis CC, misappropriation of funds under Article 316 ter CC, and aggravated fraud [truffa] under Article 640 bis CC (Article 24 of Legislative Decree No 231 of 8 June 2001), which provides for the application to those bodies of monetary penalties and penalties prohibiting the conclusion of contracts with public authorities, or excluding them from benefits, financing, grants or subsidies, revoking those already granted, and prohibiting the advertising of goods or services. Moreover, other more general, or different, provisions of criminal law are also applicable to offences against goods or interests that can be classified as financial interests of the European Union.

The introduction of the criminal offence of the misappropriation of Community funds (**Article 316 ter CC**) created problems of interpretation in relation to the criminal offence of aggravated fraud with intent to obtain public funds (**Article 640 bis CC**).

- When the Constitutional Court was called upon for a ruling on the relationship between the offences provided for in Articles 640 bis and 316 ter CC, it issued Order No 95 of 2004 in which, after pointing out the similarity of the question with that raised in the past by the criminal offence provided for in Article 2 of Law No 898 of 23 December 1986, it found that 'the **subsidiary and residual nature of Article 316 ter CC in relation to Article 640 bis CC**, whereby the former is designed to cover offences that do not fall within the scope of the second, is an absolutely unequivocal legislative fact.' It thereby ruled out the automatic interchangeability of the conduct described in Article 316 ter CC (false statements or documents or attesting to facts that are not true) with that described in Article 640 CC, namely using devious and deceptive means. However, it expressly stated that it was up to the courts to perform their '**normal interpretative task** ... of determining whether, specific conduct corresponding to the offence described by Article 316 ter CC also corresponded to the profile described by Article 640 bis CC, **in which case it should apply only the penalties under the latter provision.**



Fraud against the financial interests of the European Union, as defined in the PIF Convention, is addressed in the national legislation in

ROMANIA

Law No 78/2000 on preventing, detecting and punishing corruption, as amended.

Article 181 (1) The act of using or presenting false, inaccurate or incomplete documents or statements in bad faith, where this has resulted in the granting of undue funds from the general budget of the European Union or the budgets administered by it or on its behalf, shall be punishable by **imprisonment for 2 to 7 years and withdrawal of certain rights.**

(2) The punishment referred to in paragraph (1) shall apply to intentional omission to provide the information required by the law in order to receive funds from the general budget of the European Union or the budgets administered by it or on its behalf, if that omission results in the undue granting of such funds.

Time limit for prosecution: 8 years

(3) Where the acts referred to in paragraphs (1) and (2) have had particularly serious consequences, **the special limits applying to the punishment shall be increased by half.** *Time limit for prosecution: 10 years*

The above shows that the punishments are sufficiently severe to act as a deterrent, and the risk of time limits expiring is extremely low.



- Jurisprudență

- **2018** C. A. Craiova, D. 152/2018- declarații nereale privind suprafața de teren utilizată
- C. A. Timișoara, D. 184/2018- declarații nereale privind suprafața de teren utilizată, prezentare documente false
- C. A. București, D. 249/2018- declarații nereale privind suprafața de teren utilizată, prezentare documente false
- C.A. Timișoara, D. 399/2018 – primarul, împreună cu alți funcționari, au prezentat documente false în vederea obținerii unor subvenții pentru pajiștile aflate în patrimoniul unității administrativ-teritoriale
- C.A. Pitești, D. 548/2018 - declarații nereale privind suprafața de teren utilizată, prezentare documente false
- C.A. Timișoara, D. 629/2018 - declarații nereale privind suprafața de teren utilizată, prezentare documente false în numele altor persoane
- C. A. Craiova, D. 278/2018 În perioada 2011-2012, mai mulți cetățeni, au formulat cereri de finanțare pe Măsura 1.1.2. „Instalarea tânărului fermier” folosindu-se de documente false, emise de primarul comunei Rogova, B.I. și au obținut, în acest fel, în mod nelegal, sume de bani cu proveniență europeană.



- C.A. Cluj, Decizia 83/2018 Fapta inculpa tei T. S. M., care, în calitate de reprezentant legal al beneficiarului C. N., în luna noiembrie 2009, pe parcursul executării contractului cu finanțare europeană de implementarea directivei bănci sânge și utilizare terapeutică celule și țesuturi umane, **s-a folosit de declarații de calitate și conformitate , precum și de Certificatul de origine, ce atestau în fals proveniența italiană și marcajul CE a echipamentelor medicale livrate în cadrul contractului, iar în perioada aprilie-mai 2010 , a emis 3 facturi pentru încasarea sumei de 355.334,01 euro, urmărind obținerea pe nedrept de fonduri din bugetul Comunităților Europene în valoare totală de 355.334,01 euro, livrând totodată în perioada 27-30 noiembrie 2009, pe parcursul executării contractului cu finanțare europeană, beneficiarilor finali un număr de 65 de echipamente medicale cunoscând că acestea sunt falsificate, în sensul că nu erau produse originale ale firmei KW Aparechi Scientifici, ci erau produse de societatea indiană Rajas Enterprises , prin falsificarea originalului , întrunește elementele constitutive ale infracțiunii de tentativă la folosirea sau prezentarea de documente sau declarații false, inexacte sau incomplete care are ca rezultat obținerea pe nedrept de fonduri din bugetul general al Comunităților Europene sau din bugetele administrate de acestea ori în numele lor**
- C. A. Craiova, Decizia nr. 2/2019 Inculpatul în calitate de administrator al D. S. SRL Piatra O__ în cursul lunii noiembrie 2012 a solicitat și obținut suma totală de 600.229,15 lei, **echivalent a 131.054,4 euro sprijin comunitar prin intermediul A.P.I.A., pentru reconversia a 14,37 ha viță de vie, schimbând fără respectarea dispozițiilor legale destinația sumei de 362.453,3264 lei reprezentând echivalentul a 85.448 euro, pe care a utilizat-o pentru capitalizarea altor operatori economici controlați de el, abandonând ulterior plantația nou înființată.**



Sursa elementelor de imprecizie:

- Natura juridică problematică a infracţiunii
- Infracţiune ce are nevoie de completarea conţinutului cu norme nepenale



Consecințele practice generate de textul de incriminare Relația de concurență cu alte infracțiuni

- Înșelăciune
- Fals uz de fals
- Fals în declarații
- Obținerea ilegală de fonduri art. 306



CONCLUZII

1. Textul de incriminare permite interpretări extensive
2. Relația de subsidiaritate problematică
3. Pedeapsa este mai mare decât incriminările principale
4. Creșterea numărului de cauze privind art. 18 indice 1 Legea 78/2000



Art. 18 indice 1 este clar.
Sunt lămurit !!!





UNIVERSITATEA
BABEŞ-BOLYAI



UNIVERSITATEA BABEŞ-BOLYAI
FACULTATEA DE DREPT

Mulțumesc pentru atenție!